



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNO ODVETNIŠTVO

**LETNO POROČILO O DELU
DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA
REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA LETO 2020**

Februar 2021

KAZALO

PREDGOVOR	8
Pojasnilo k pripravi letnega poročila	10
I. SPLOŠNI STATISTIČNI DEL	11
1. ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS	11
1.1. Organigram Državnega odvetništva RS za leto 2020	11
1.2. Pravna podlaga delovanja Državnega odvetništva RS	12
2. KADROVSKO STANJE DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS	16
3. IZOBRAŽEVALNE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS	17
3.1. Izobraževanje zaposlenih na Državnem odvetništvu RS	17
3.2. Modeli usposabljanja kandidatov za državnega odvetnika in sistematično uvajanje novih kadrov	19
4. IZVAJANJE NALOG	21
4.1. Problematika s področja poslovanja Državnega odvetništva RS	21
4.1.1. Poslovanje Državnega odvetništva RS v času izrednih razmer zaradi razglašene epidemije nalezljive bolezni SARS-COV-2 (COVID 19)	21
4.1.2. Področje splošnih zadev	23
4.1.3. Področje organizacije in kadrovskih zadev	25
4.1.4. Področje informatike in informatizacije procesov	29
4.2. Problematika s področja proračunskega financiranja	31
4.2.1. Proračun Državnega odvetništva RS	31
4.2.2. Stroški zastopanja, priznani Državnemu odvetništvu RS s pravnomočnimi sodnimi odločbami	34
4.3. Problematika pri izvajanju zakonodaje	35
4.3.1. Poročilo o doseganju ciljev prenove Državnega pravobranilstva RS z novoustanovljenim Državnim odvetništvom RS in priprava sprememb in dopolnitev ZDOdv	35
4.3.2. Usmeritve Vlade Republike Slovenije za prihodnje delo Državnega odvetništva Republike Slovenije z dne 4. 6. 2020 in aktivnosti Državnega odvetništva RS za njihovo implementacijo	39
4.3.2.1. Usmeritve Vlade Republike Slovenije za prihodnje delo Državnega odvetništva RS	39
4.3.2.2. Sodelovanje in komunikacija z zastopanimi subjekti	39
4.3.2.3. Oblike kolegijskega dela	40
4.3.2.4. Krepitev svetovalne vloge Državnega odvetništva RS	43
4.3.2.5. Projekt izdelave smernic za sklepanje tipskih pogodb oziroma standardnih pogodbenih določil za državne organe in subjekte, ki z njimi stopajo v pogodbeno razmerja	45
4.3.2.6. Seznanjanje Vlade Republike Slovenije s sodnimi postopki, ki utegnejo imeti posledice za javno-finančna sredstva	48
4.3.2.7. Način dela mednarodnega oddelka	48
4.3.2.8. Sprejem Standardov profesionalne etike državnih odvetnikov	50
4.4. Delo pri strokovnem nadzoru in ugotovitve ter sistemski in organizacijski ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti	50
4.5. Drugi podatki, ki pripomorejo k celoviti predstavitvi poslovanja Državnega odvetništva RS	55
4.5.1. Sodelovanje strokovnjakov	55
4.5.2. Odnosi z javnostmi	55
4.5.3. Informacije javnega značaja	56
4.5.4. Projekti Državnega odvetništva RS	57
4.5.4.1. Uvod – aktivnosti v letu 2020	57
4.5.4.2. Projekt »Izboljšanje mobilnosti državnega odvetnika in državnega tožilca«	58
4.5.4.2.1. Cilji:	58
4.5.4.2.2. Rezultati:	58
4.5.4.2.3. Izvedene aktivnosti do konca leta 2020:	58

4.5.4.3 Projekt »Izboljšanje informacijskega sistema in procesov poslovanja na Državnem odvetništvu in Državnem tožilstvu«.....	59
4.5.4.3.1 Cilji:.....	59
4.5.4.3.2 Rezultati:.....	59
4.5.4.3.3 Izvedene aktivnosti do konca leta 2020:.....	59
4.5.4.3.4 Aktivnosti v teku:.....	60
4.5.4.4 Projekt »Izboljšanje učinkovitosti Državnega odvetništva RS in Državnega tožilstva RS«.....	60
4.5.4.4.1 Cilj:.....	60
4.5.4.4.2 Izvedene aktivnosti do konca leta 2020:.....	61
4.5.4.5 Predlogi v okviru priprave Načrta za okrevanje in odpomost.....	62
4.5.4.6 Predlogi v okviru priprave programa Evropske kohezijske politike za obdobje 2021 – 2027.....	63
II. POSEBNI STATISTIČNI DEL.....	64
1. PODATKI O GIBANJU ZADEV PO PODROČJIH IN PO ODDELKIH.....	64
2. UDELEŽBA NA NAROKIH.....	80
3. PROCESNA DEJANJA.....	81
4. PREDHODNI POSTOPKI.....	81
5. ZASTOPANJE PRED SODIŠČI IN UPRAVNIMI ORGANI V RS, PRAVNO SVETOVANJE IN OBLIKOVANJE PRAVNIH MNENJ.....	84
5.1 Zastopanje pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji.....	84
5.2 Pravno svetovanje.....	85
6. ZASTOPANJE PRED TUJIMI SODIŠČI IN TUJIMI ARBITRAŽAMI TER MEDNARODNIMI SODIŠČI IN MEDNARODNIMI ARBITRAŽAMI.....	91
7. ZADEVE, V KATERIH JE BILO VLOŽENO PRAVNO SREDSTVO.....	92
III. ANALITIČNI DEL.....	94
1. KRATKA OBRAZLOŽITEV PRIMERJALNIH VREDNOSTI PO POSAMEZNIH PODROČJIH Z NAVEDBO UKREPOV, KI SO BILI IZVEDENI ZA OBVLADOVANJE IN IZBOLJŠANJE REZULTATOV.....	94
1.1. Pregled gibanja zadev v letu 2020.....	94
1.2 Civilnopravne in gospodarske zadeve.....	97
1.2.1 Uvod.....	97
1.2.2 Statistični podatki.....	97
1.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti.....	98
1.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS.....	98
1.2.4.1 Zadeve za plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva.....	99
1.2.4.2 Zadeve za plačilo odškodnine zaradi nerazglašanih oporok, deponiranih v sodni hrambi.....	101
1.2.4.3 Zadeve za povrnitev škode iz naslova prekomernega hrupa z javnih cest in železnic.....	102
1.2.4.3.1 Uvod.....	102
1.2.4.3.2 Kronologija in stanje sodnih postopkov tožnikov, ki živijo ob Cesti proletarskih brigad v Mariboru s povzetki razlogov sodb sodišča prve, druge in sodišča tretje stopnje.....	102
1.2.4.3.3 Kronologija in stanje sodnih postopkov tožnikov, ki živijo ob državni cesti R1-210 v Škofji Loki in tožnikov, ki živijo ob državni cesti G-1-7 Starod-Kozina.....	106
1.2.4.3.4 Kronologija in stanje sodnih postopkov tožnikov, ki živijo ob železniški progi Puconci- Hodoš.....	106
1.2.4.3.5 Ocena razsežnosti problema z navedbo finančnih posledic.....	107
1.2.4.4 Zadeve z zahtevki iz naslova pogodb o sofinanciranju iz evropskih sredstev.....	107
1.2.4.5 Zadeve, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice Republike Slovenije.....	115
1.2.4.6 Zadeve, ki se nanašajo na pristojnosti Državnega odvetništva RS po določbah Družinskega zakonika.....	115
1.2.4.7 Zadeve, ki se nanašajo na ravnanje z embalažo in odpadno embalažo.....	117
1.2.4.8 Zadeve, ki se nanašajo na obravnavo zahtevkov iz naslova kršitev pogodb v zvezi s poslovanjem in obratovanjem Letališča E. Rusjana Maribor.....	118

1.2.4.9 Zadeve, ki se nanašajo na problematiko motenj radijskih frekvenc	118
1.2.4.10 Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank ter sodelovanje državnega odvetništva RS pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev zakona	119
1.3 Delovnoppravne in socialnopravne zadeve	121
1.3.1 Uvod	121
1.3.2 Statistika	122
1.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti	123
1.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	126
1.3.4.1 Delovnoppravne zadeve	126
1.3.4.1.1 Zadeve pripadnikov Slovenske vojske (SV) zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini	127
1.3.4.1.2 Zadeve zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen odmor med delom	131
1.3.4.1.3 Zadeve zaradi plačila razlike v plači zaradi znižanja plač funkcionarjem na podlagi določb Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo	133
1.3.4.1.4 Zadeve po drugih temeljih	135
1.3.4.1.5 Kolektivni spor predlagatelja Sindikat Ministrstva za obrambo zoper nasprotno udeleženko Republiko Slovenijo, zaradi kršitve 4. točke 40. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji	136
1.3.4.2 Socialno-pravne zadeve	138
1.4 Predhodni postopki	139
1.4.1 Postopki po 5. oddelku II. poglavja ZDOdv	139
1.4.1.1 Statistika	139
1.4.1.2 Analiza primerjalnih vrednosti	140
1.4.2 Predhodni postopki po III. poglavju Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja	141
1.4.2.1 Uvod	141
1.4.2.2 Statistika	142
1.4.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti	142
1.4.2.4 Pomembnejša stališča in usmeritve za nadaljnje delo	143
1.4.3 Predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku	145
1.4.3.1 Uvod	145
1.4.3.2 Statistika	146
1.4.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti	146
1.4.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	147
1.4.4 Predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških	147
1.4.4.1 Uvod	147
1.4.4.2 Statistika	147
1.4.4.3 Analiza primerjalnih vrednosti	147
1.5 Postopki izvršbe in zavarovanja	148
1.5.1 Uvod	148
1.5.2 Statistika	149
1.5.3 Analiza primerjalnih vrednosti	150
1.5.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	151
1.5.4.1 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnika	151
1.5.4.2 Izvršilni postopki, kjer Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot upnika	153
1.5.4.3 Izvršilni postopki, kjer Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnikovega dolžnika	156
1.5.4.4 Izvršilni postopki, kjer Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnika, na katerega je na podlagi sklepa o dedovanju prešlo premoženje zapustnika, ki je bil dolžnik v izvršilnem postopku	156
1.5.4.5 Postopki zavarovanja	156
1.5.4.6 Izvršba v tujini	157

1.6 Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	160
1.6.1 Uvod	160
1.6.2 Statistični podatki	161
1.6.3 Analiza primerjalnih vrednosti	162
1.6.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	163
1.6.4.1 Splošno	163
1.6.4.2 Organizacija dela v času izrednih razmer zaradi razglašene epidemije nalezljive bolezni COVID-18 in digitalno poslovanje v insolvenčnih zadevah	163
1.6.4.3 Izvajanje 12. člena ZDOdv	165
1.6.4.4 Pravna problematika	165
1.6.4.4.1 Smrt dolžnika v postopku osebnega stečaja	165
1.6.4.4.2 Dvakrat začet stečajni postopek nad istim subjektom	166
1.6.4.5 Uveljavljanje terjatev Republike Slovenije v insolventnih postopkih z mednarodnim elementom	167
1.6.4.6 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Novela ZFPPIPP-H)	167
1.7 Nepravdni postopki	168
1.7.1 Uvod	168
1.7.1.1 Zapuščinski postopki	168
1.7.1.2 Postopki za razdružitev solastnine	169
1.7.1.3 Zemljiškoknjžni postopki	169
1.7.1.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča	169
1.7.1.5 Drugi nepravdni postopki	170
1.7.2 Statistika	170
1.7.2.1 Zapuščinski postopki	171
1.7.2.2 Postopki za razdružitev solastnine	171
1.7.2.3 Zemljiškoknjžni postopki	171
1.7.2.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča	171
1.7.2.5 Drugi nepravdni postopki	171
1.7.3 Analiza primerjalnih vrednosti	172
1.7.3.1 Zapuščinski postopki	173
1.7.3.2 Zemljiškoknjžni postopki	174
1.7.3.3 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča	174
1.7.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in predlogi Državnega odvetništva RS	175
1.7.4.1 Zapuščinski postopki	175
1.7.4.2 Razdružitev solastnine	177
1.7.4.3 Zemljiškoknjžni postopki	178
1.7.4.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča	179
1.8 Postopki razlastitev	180
1.8.1 Uvod	180
1.8.2 Statistika	181
1.8.3 Analiza primerjalnih vrednosti	181
1.8.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	182
1.9 Upravne zadeve	184
1.9.1 Uvod	184
1.9.1.1 Upravni postopki in upravni spori	184
1.9.1.2 Druge pristojnosti	187
1.9.1.2.1 Pristojnosti po Zakonu o ugotavljanju vzajemnosti	187

1.9.1.2.2	Pristojnosti po Zakonu o brezplačni pravni pomoči	187
1.9.1.2.3	Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi, št. 60642/08.....	187
1.9.2	Statistika	188
1.9.3	Analiza primerjalnih vrednosti.....	189
1.10	Postopki po Zakonu o denacionalizaciji	190
1.10.1	Uvod	190
1.10.2	Statistika	191
1.10.3	Analiza primerjalnih vrednosti.....	191
1.10.4	Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	192
1.11	Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij.....	193
1.11.1	Uvod	193
1.11.2	Statistika	193
1.11.3	Analiza primerjalnih vrednosti.....	193
1.12	Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.....	194
1.12.1	Uvod	194
1.12.2	Statistika	194
1.12.2.1	Nove zadeve	194
1.12.2.1.1	Prejete zadeve – pritožbene zadeve na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.....	194
1.12.2.1.2	Drugi odprti spisi.....	195
1.12.2.1.3	Druge prejete zadeve.....	195
1.12.2.2	Zaključene zadeve	196
1.12.2.3	Odrpte zadeve.....	196
1.12.2.3.1	Pritožbene zadeve (navedena je le kršitev, ki se v vpisniku vodi kot glavni temelj zadeve).....	196
1.12.2.3.2	Zadeva po meddržavni tožbi	197
1.12.2.3.3	Zadeve v zvezi z izvršitvijo sodb Sodišča	197
1.12.2.3.4	Zadeva po individualni pritožbi pravne osebe s sedežem v Republiki Sloveniji proti Severni Makedoniji, v kateri je bila Republika Slovenija povabljen k morebitni intervenciji	197
1.12.2.3.5	Zadeve iz drugih naslovov.....	197
1.12.3	Analiza primerjalnih vrednosti.....	197
1.13	Postopki pred Sodiščem Evropske unije.....	198
1.13.1	Uvod	198
1.13.2	Statistika	200
1.13.3	Analiza primerjalnih vrednosti.....	201
1.13.4	Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	202
1.14	Postopki pred Sodiščem EFTA.....	203
1.15	Mednarodne arbitraže.....	203
1.16	Pravno mnenje po prvem odstavku 25. člena Zakona o državnem odvetništvu.....	204
2.	PRIKAZ IN OCENA ZAHTEVNEJŠIH PRIMEROV	206
2.1	Civilnopravne in gospodarske zadeve	206
2.2	Delovnopravne in socialno-pravne zadeve	215
2.2.1	Individualni delovni spori	215
2.2.2	Socialni spori	219
2.3	Postopki izvršbe in zavarovanja	224
2.4	Postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja	229
2.5	Nepravdni postopki	233
2.6	Postopki razlastitev	236

2.7 Upravne zadeve	240
2.8 Postopki po Zakonu o denacionalizaciji	242
2.9 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP).....	243
2.9.1 Pomembnejše nove zadeve	243
2.9.1.1 U. A. in drugi proti Sloveniji, št. 34694/19 in 38043/19	243
2.9.1.2 Toplak in Mrak proti Sloveniji, št. 34591/19 in 42545/19	244
2.9.1.3 Šoba proti Sloveniji, št. 32612/19	245
2.9.1.4 Rutar in Rutar Marketing d.o.o. proti Sloveniji, št. 21164/20	246
2.9.1.5 Q in R proti Sloveniji, št. 19938/20	246
2.9.1.6 Ferhatović proti Sloveniji, št. 64725/19	247
2.9.1.7 Dolenc proti Sloveniji, št. 20256/20	248
2.9.1.8 Duarte Agostinho in drugi proti Portugalski in 32 drugim državam, št. 39371/20	249
2.9.1.9 Zaposilo za izdajo svetovalnega mnenja po 29. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in dostojanstva človeškega bitja v zvezi z uporabo biologije in medicine (Konvencija o človekovih pravicah v zvezi z biomedicino, Oviedska konvencija)	249
2.9.2 Pomembnejše zaključene zadeve	250
2.9.2.1 Sodbi, v katerih so bile ugotovljene kršitve Konvencije	250
2.9.2.2 Sodba, v kateri je bilo ugotovljeno, da Slovenija ni kršila Konvencije	259
2.9.2.3 Sklep o nesprejemljivosti pritožbe zaradi očitne neutemeljenosti	265
2.9.2.4 Sklep o nepristojnosti ESČP za obravnavo meddržavne tožbe	266
2.10 Postopki pred Sodiščem Evropske unije.....	267
2.10.1 Pomembnejše nove zadeve	267
2.10.1.1 Postopki predhodnega odločanja	268
2.10.1.1.1 Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, C-486/20.....	268
2.10.1.1.2 Alpine Bau, C-25/20	269
2.10.1.1.3 Delegación del Gobierno en Melilla, C-38/20	269
2.10.1.1.4 Obala i lučice, C-307/19.....	269
2.10.1.1.5 Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln, C-163/20.....	270
2.10.1.2 Zahteva v skladu s členom 24 Statuta Sodišča Evropske unije	271
2.10.1.2.1 Bolivarska republika Venezuela proti Svetu, C-872/19 P.....	271
2.10.2 Pomembnejše zaključene zadeve	272
2.10.2.1 Postopki predhodnega odločanja	272
2.10.2.2 Postopek po tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti.....	275
2.10.2.3 Postopek po tožbi na ugotovitev ničnosti pravnega akta EU.....	277
2.10.2.4 Postopek po tožbi zaradi kršitve prava EU zoper drugo državo članico EU	280
3. STRATEŠKE USMERITVE ZA NADALJNJE DELO DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS.....	282
3.1 Poslanstvo Državnega odvetništva RS	282
3.2 Vizija Državnega odvetništva RS 2030	282
3.3 Strateški cilji:	283
3.3.1 Kakovost izvajanja pristojnosti	283
3.3.2 Optimizacija in digitalizacija poslovanja	284
3.3.3 Transparentnost poslovanja.....	285
3.3.4 Stimulativno delovno okolje, ki zaposlene motivira k inovativnosti in ustvarjalnosti	285

PREDGOVOR

Spoštovani,

pred vami je poročilo o delu Državnega odvetništva RS za leto 2020, ki predstavlja vpogled v delo organa ter izvajanje nalog in pristojnosti po Zakonu o državnem odvetništvu.

Leto 2020 nedvomno ni bilo običajno leto. Mogoče se nam je zdelo, da smo se v prvem spomladanskem valu v odzivu na spremenjene okoliščine skoraj že vse naučili, vendar je nov izbruh jesenske epidemije, tokrat v bistveno večjem obsegu in z obsežnejšimi posledicami, postregel z novimi izzivi, na katere se je moralo vodstvo Državnega odvetništva RS hitro odzivati. Vse z namenom, da je bilo delo tudi v drugačnih okoliščinah dobro, pravočasno in kvalitetno opravljeno.

Ocenjujem, da smo oba vala epidemije prestali po najboljših močeh, da je bilo delo opravljeno tako, kot je moralo biti, da proces dela ni zastal, za kar gre zahvala vsem zaposlenim, ki so ravnali odgovorno, zavzeto, prizadevno in tudi s svojim solidarnostnim odnosom do sodelavcev prispevali k temu, da smo leto 2020 kljub neprijaznim razmeram preživeli, ravnali ustrezno in da je bilo delo uspešno in odgovorno opravljeno.

V teh res izjemnih časih je bilo delo Državnega odvetništva RS v središču pozornosti v zvezi s štirimi odmevnimi primeri na mednarodnih sodiščih. Gre za primere meddržavne tožbe pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v zadevi terjatev nekdanje Ljubljanske banke na Hrvaškem, nadalje je Republika Slovenija bila v vlogi tožene stranke pred Sodiščem EU v primeru arhivov Evropske centralne banke (ECB), Republika Slovenija je nastopala s tožbo zoper Evropsko komisijo na Sodišču EU v zadevi teran, nenazadnje pa je bila odmevna tudi tožba proti Hrvaški zaradi kršitve evropskega pravnega reda v primeru neizvrševanja arbitražne razsodbe.

Poleg omenjenih so prišli do strokovne, medijske in druge pozornosti tudi drugi primeri, in sicer tudi pred nacionalnimi sodišči. V zvezi z njimi smo z zastopanimi subjekti dosegli ustrezne konsenze pri načinu zastopanja glede na to, da doslej še ni bilo primera, da bi kakšen od zastopanih subjektov v konkretni zadevi v skladu z Zakonom o Državnem odvetništvu zaprosil Vlado RS za dokončno stališče. Tako sklepam, da državnim odvetnikom in zastopanim subjektom vendarle uspe poenotiti stališča in lahko ugotovim, da s pravnimi službami ministrstev Državno odvetništvo RS zelo uspešno in korektno sodeluje.

V luči korona krize posamezna ministrstva na Državno odvetništvo RS nastavljajo vprašanja v zvezi z morebitno odškodninsko odgovornostjo države zaradi ukrepov, ki jih sprejema Vlada RS in s katerimi se je že tudi ukvarjalo Ustavno sodišče. Nanje se je Državno odvetništvo RS odzvalo in podalo tudi ustrezne obrazložitve.

Kljub izredno težkim razmeram za delo se vodstvo Državnega odvetništva RS zaveda, da je dolžno v celoti realizirati cilje reforme, ki jih je zasledoval Zakon o državnem odvetništvu. Eden njenih glavnih ciljev je bil prav gotovo ta, da spodbudi državne odvetnike kot tudi zastopane subjekte k mirnemu reševanju sporov, poleg tega pa je bil poudarjen tudi pomen svetovanja državnih odvetnikov državnim organom, kar ocenjujem kot izredno pozitivno, saj menim, da smo v vseh teh letih, še posebej v zadnjem letu, izredno poglobili sodelovanje z ministrstvi.

V preteklem letu se je v okviru Državnega odvetništva RS vloga posebnega svetovalno analitičnega oddelka, ki je ena od organizacijskih enot na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani in katerega naloga je izdelava pravnih mnenj v posebej zahtevnih in za državno pomembnih zadevah, še okrepila. Dokončno smo realizirali tudi specializacijo dela po posameznih področjih, kar ministrstva ocenjujejo kot izredno pozitivno.

Ocenjujem, da je Državno odvetništvo RS v preteklem letu uresničilo vse načrtane cilje, da obvladuje pripad zadev, ki je vsako leto večji in strokovno zahtevnejši, ravno tako zaznavamo nove izzive in se jim seveda sproti prilagajamo.

Poudarjam pa, da je z uveljavitvijo in začetkom uporabe novega zakona državni odvetnik zastopnik državnih interesov – premoženjskih in tudi drugih – in da ima glede na to, da zastopa cel sistem odločevalcev, na sodišču včasih zelo nezavidljivo nalogo, največkrat pa pri nasprotni stranki tudi nerazumljeno.

Za izjemno uspešno delo v zares težkih časih korona krize se vsem sodelavkam in sodelavcem iskreno zahvaljujem. Zavedam se, da živimo v izredno zapletenih razmerah, ki od vseh nas terjajo tisto, kar niti na osebni niti na profesionalnem področju v preteklosti od nas ni bilo pričakovano.

Kljub takšnim časom pa se oziram naprej z vizijo, prežeto z optimizmom, z jasno namero in prepričanjem, da bomo vsi skupaj z medsebojnim razumevanjem in dobrim sodelovanjem tudi z ministrstvi ustvarili boljšo in lepšo prihodnost.

mag. Jurij GROZNIK
generalni državni odvetnik

Pojasnilo k pripravi letnega poročila

Letno poročilo Državnega odvetništva RS za leto 2020 je na podlagi prvega odstavka 47. člena Zakona o državnem odvetništvu pripravljeno na podlagi statističnih analiz ter letnih poročil vodij oddelkov na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani in vodij zunanjih oddelkov. V skladu s tretjim odstavkom 47. člena ZDOdv podrobnejšo obliko letnega poročila določa Pravilnik o obliki letnega poročila državnega odvetništva (Uradni list RS, št. 64/2017 z dne 17. 11. 2017; v nadaljevanju: Pravilnik).

Pravilnik določa, da je letno poročilo sestavljeno iz splošnega statističnega dela, posebnega statističnega dela in analitičnega dela.

Splošni statistični del prikazuje podatke o organizaciji, kadrovskega stanju, izobraževanju in problematiki izvajanja nalog državnega odvetništva.

Posebni statistični del prikazuje podatke o delu državnega odvetništva skupaj z analizo podatkov po posameznih področjih. Zajema podatke o gibanju zadev glede števila prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let, števila zadev, ki predstavljajo letni pripad, ter glede skupnega števila zadev v delu, podatke o številu rešenih zadev in načinu rešitve ter številu nerešenih zadev, podatke o udeležbi državnih odvetnikov in kandidatov na narokih, opravljenih procesnih dejanjih in vloženi predlogih, ki niso zajeti med rešenimi zadevami ter o številu zadev, v katerih je bilo vloženo pravno sredstvo in podatke o sprejetih odločitvah glede pravnih sredstev.

Analitični del vsebuje analizo, in sicer kratko obrazložitev primerjalnih vrednosti po posameznih področjih z navedbo ukrepov, ki so bili izvedeni za njihovo obvladovanje ter ukrepov za izboljšanje rezultatov, prikaz in oceno zahtevnejših primerov in prikaz strateških usmeritev za nadaljnje delo državnega odvetništva.

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 2020 in tudi že v preteklih letih na ravni letne statistike za potrebe letnih poročil ni beležilo niti vrednotilo. V obstoječem informacijskem sistemu Državnega odvetništva RS »Vpisniki« se namreč spremembe oz. prilagoditve v statističnem modulu iz objektivnih razlogov niso izvedle, zato spremljanje statističnih podatkov ni povsem prilagojeno novi metodologiji. Zahteve, ki jih za pripravo letnega poročila Državnemu odvetništvu RS nalaga Pravilnik, bodo tako upoštevane pri vpeljavi rešitev novega informacijskega sistema, saj obstoječi ni primeren za nadgradnjo.

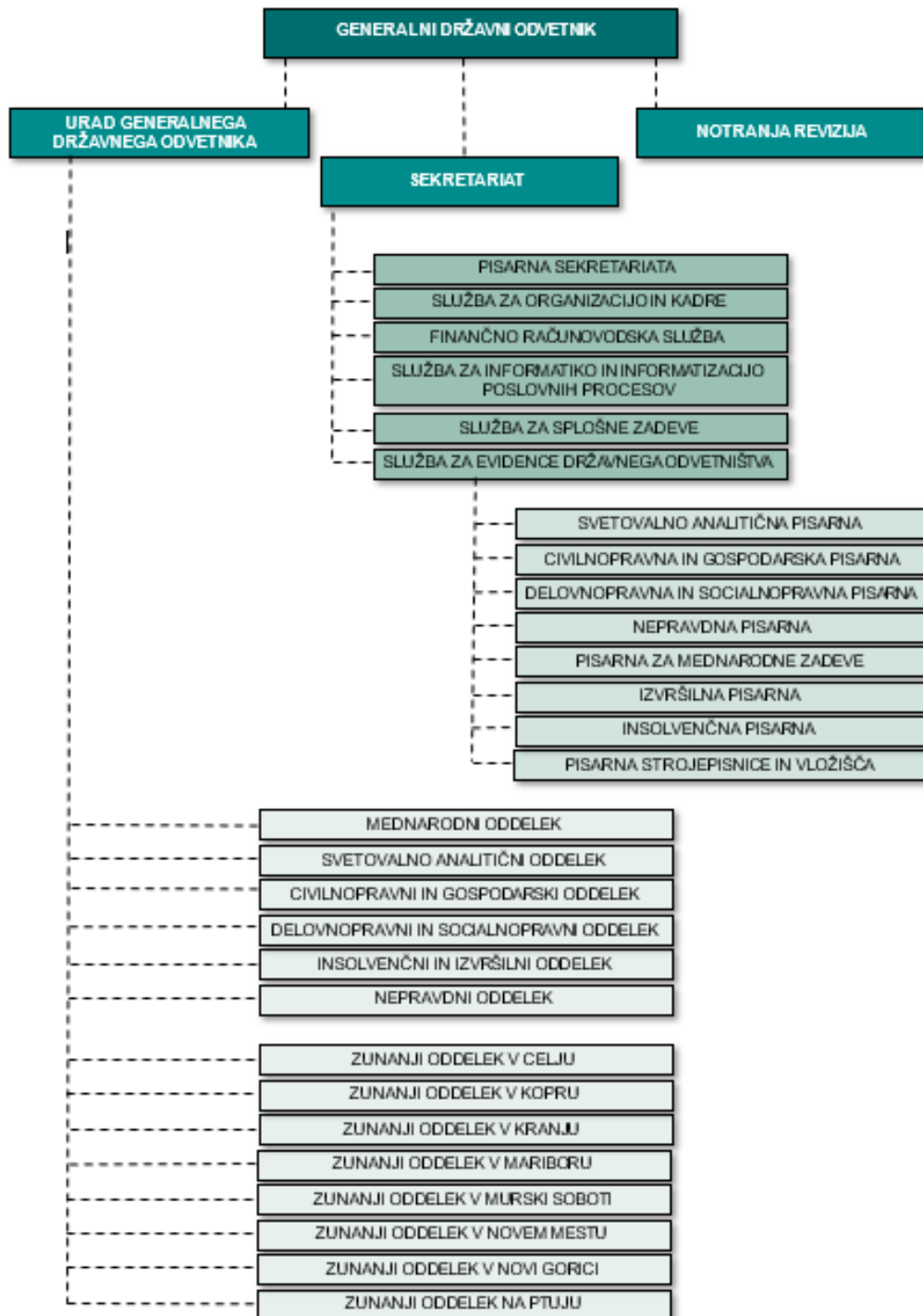
Če so v posameznih poglavjih predvideni primerjalni statistični podatki za pretekla koledarska leta, za katera se ti glede na do sedaj veljavno metodologijo spremljanja zadev niso statistično spremljali in obdelovali na način, ki ga predvidevata zakon, ki ureja državno odvetništvo, in Pravilnik, je v ustreznih poljih označeno, da tega podatka iz navedenih razlogov ni. Poleg tega se pri izdelavi letne statistike lahko pojavljajo tudi napake, posledično pa lahko prihaja do določenih neskladij med podatki, predstavljenimi v poročilu o delu za pretekla leta, in podatki za leto 2020.

Glede na navedeno kljub želji po celoviti predstavitvi vseh zahtevanih statističnih vsebin Državno odvetništvo RS za leto 2020 temu tako 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.

I. SPLOŠNI STATISTIČNI DEL

1. ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS

1.1. Organigram Državnega odvetništva RS za leto 2020



1.2 Pravna podlaga delovanja Državnega odvetništva RS

V letu 2017 je bila izvedena reforma Državnega pravobranilstva RS v Državno odvetništvo RS. Zakon o državnem odvetništvu (Uradni list RS, št. 23/2017 z dne 5. 5. 2017; v nadaljevanju: ZDOdv) je začel veljati 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel 20. 11. 2017.

Z ZDOdv je bilo ustanovljeno Državno odvetništvo RS kot poseben in samostojen državni organ. Z dnem, ko je začelo z delovanjem Državno odvetništvo RS, pa je tudi prenehalo z delovanjem Državno pravobranilstvo RS. Državno odvetništvo RS je z dnem prenehanja delovanja Državnega pravobranilstva RS prevzelo vse pristojnosti, ki jih je zakon določal za državno pravobranilstvo, 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, ki opravlja strokovne naloge na področju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države, je pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti samostojno in avtonomno.

Naloge Državnega odvetništva RS so:

- zastopanje države in državnih 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 (ESČP);
- 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 premoženjskopравниh zadevah;
- oblikovanje pravnega mnenja, na zahtevo državnega organa, povezana z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije;
- oblikovanje pravnega mnenja, na zahtevo državnega organa, o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso sodišč v Republiki Sloveniji ter prakso mednarodnih sodišč in mednarodnih arbitraž;
- oblikovanje posameznega pravnega mnenja, na predlog subjektov, ki so v celoti v lasti države, ki je povezano z varstvom njegovih premoženjskih in drugih pravic in interesov, 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);
- druge naloge, določene z ZDOdv ter drugimi zakoni.

Naloge Državnega odvetništva RS v skladu s četrtem odstavkom 2. člena ZDOdv opravljajo generalni državni odvetnik, namestnik generalnega državnega odvetnika, višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati 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 Državnega odvetništva RS v Ljubljani se organizira v oddelkih, ki so notranje organizacijske enote, Mednarodni oddelek pa je stalni specializirani oddelek na sedežu državnega odvetništva.

Zunanji oddelki so zunanje organizacijske enote državnega odvetništva, ki delujejo v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti.

Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani je skladno z 42. členom ZDOdv **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 generalni državni odvetnik po predhodnem soglasju ministra. (42. člen ZDOdv).

S **Pravilnikom o organizaciji in pristojnosti sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva**, ki ga je minister za pravosodje izdal na podlagi četrtega odstavka 41. člena ZDOdv po predhodnem mnenju generalnega državnega odvetnika, so določene vrste organizacijskih enot na sedežu državnega odvetništva in zunanji oddelki državnega odvetništva ter stvarna in krajevna pristojnost sedeža in zunanjih oddelkov.

Pravilnik o organizaciji in pristojnosti sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva določa krajevno pristojnost sedeža in zunanjih oddelkov Državnega odvetništva RS, in sicer:

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

- 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,
- Višjim sodiščem v Kopru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
- 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,
- Višjim sodiščem v Ljubljani,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije
- 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,
- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
- 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,
- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,

- 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,
- Višjim sodiščem v Kopru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
- 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,
- Višjim sodiščem v Ljubljani,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Novo mesto in Krško.

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

- pred Okrajnim sodiščem na Ptujju, Okrajnim sodiščem v Ormožu,
- pred Okrožnim sodiščem na Ptujju,
- pred Delovnim sodiščem v Mariboru - zunanjim oddelkom na Ptujju,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Mariboru,
- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Ptuj.

Z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Državnega odvetništva RS, ki je bil, na podlagi soglasja ministra za pravosodje, sprejet konec februarja 2018, veljati pa je začel 1. 3. 2018, je bila določena podrobnejša organizacija notranjih organizacijskih enot organa, tako na sedežu kot tudi na zunanjih oddelkih, ter delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog organa.

Na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani so v letu 2020 delovali naslednji oddelki:

- mednarodni oddelek,

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

2. KADROVSKO STANJE DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS

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	36	35	213,70	15	9	215,82	23	16	123,95
Zunanji oddelek v Mariboru	5	4	207	1	0	0	5	5	120,40
Zunanji oddelek v Celju	4	3	202,33	1	0	0	3	3	205,33
Zunanji oddelek v Kopru	3	2	200	2	2	218,00	1	1	220,38
Zunanji oddelek v Kranju	2	1	199	1	1	209,00	3	3	146,13
Zunanji oddelek v Murski Soboti	2	2	215,50	1	1	213,00	1	0	0
Zunanji oddelek v Novi Gorici	2	2	202	14	0	0	1	1	217
Zunanji oddelek v Novem mestu	3	3	192	1	0	0	2	2	205,31
Zunanji oddelek na Ptuj	1	1	200	1	1	204	0	0	0
SKUPAJ	58	53	203,50	37	14	211,96	39	31	176,93

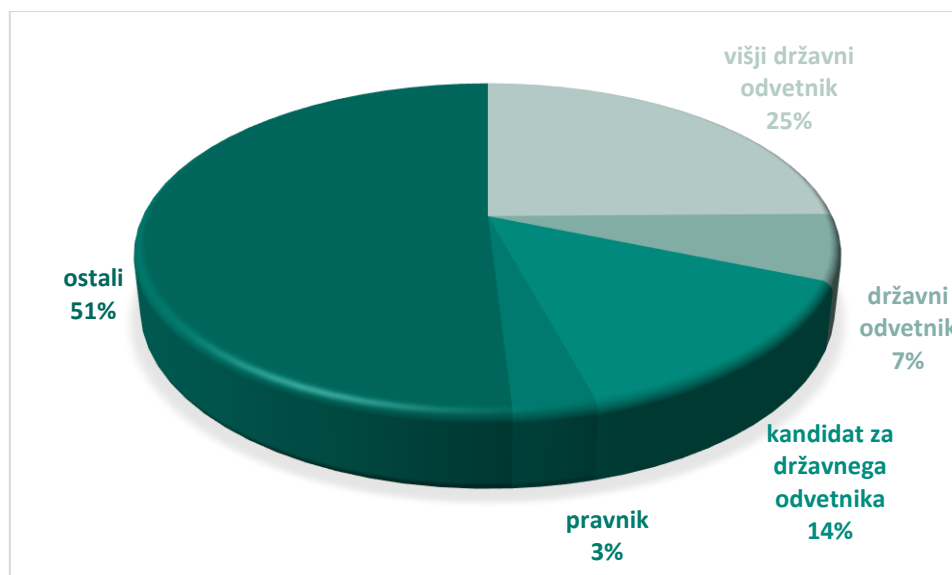
* povprečna prisotnost posameznika glede na število delovnih dni v letu - število delovnih dni (ur) je v letu 2020 (ob upoštevanju 40-urnega delovnega tedna) znašalo 255 (2040 ur).

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	72	73
Zunanji oddelek v Mariboru	11	10
Zunanji oddelek v Celju	8	7
Zunanji oddelek v Kopru	6	5
Zunanji oddelek v Kranju	5	3

Zunanji oddelek v Murski Soboti	5	5
Zunanji oddelek v Novi Gorici	5	4
Zunanji oddelek v Novem mestu	6	4
Zunanji oddelek na Ptujju	5	5
SKUPAJ	123	108

Graf: Struktura zaposlenih po delovnih mestih v letu 2020



3. IZOBRAŽEVALNE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS

3.1 Izobraževanje zaposlenih na Državnem odvetništvu RS

Namen strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja zaposlenih na Državnem odvetništvu RS je povečati znanje in delovne spretnosti zaposlenih, ki jih potrebujejo pri delu, zato je pri oblikovanju programa izobraževalnih dogodkov vodilo obravnavanje aktualne problematike s področja delovanja Državnega odvetništva RS.

Državno odvetništvo RS vsako leto pripravi Letni program izobraževanja, 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. Tudi v pripravo skupnega letnega programa se Državno odvetništvo RS aktivno vključuje na način, da CIP-u predlaga izobraževalne vsebine in predlagatelje na sodniških šolah, kadar pri svojem delu zazna novo oziroma obširnejšo problematiko ali pa problematiko, ki ima ali bi lahko imela večje posledice za državni proračun.

Državno odvetništvo RS je aktivno vključeno tudi v izobraževalni program European Judicial Training Network (EJTN), katerega član je CIP. 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.

Žal je epidemija nalezljive bolezni COVID-19 vplivala tudi na izvedbo izobraževalnega programa v letu 2020. Tako je odpadel izobraževalni dogodek Dnevi državnih odvetnikov, ki je bil namenjen vsem zaposlenim na Državnem odvetništvu RS. Uspelo pa nam je izpeljati osrednji izobraževalni dogodek, to je Šolo državnih odvetnikov, ki je v prvi vrsti namenjena strokovnemu kadru. Na letošnji šoli so bile obravnavane naslednje teme: Vpliv pandemije na pogodbeno razmerja, Odprta vprašanja dedovanja z mednarodnim elementom, Odvzem protipravne premoženjske koristi pravni osebi v stečajju, Položaj in potrebe oseb z demenco, Dopusčena revizija v delovnih sporih v luči sodne prakse, Oblikovanje tožbenih zahtevkov v lastninskih sporih, Digitalna suverenost in Varstvo občutljivih osebnih podatkov.

Zaposleni na Državnem odvetništvu RS so se v letu 2020 udeležili tudi naslednjih izobraževanj, ki so bila organizirana s strani CIP:

- Letnega strokovnega srečanja za zaposlene na vodstveni funkciji v pravosodju;
- Civilnopravne sodniške šole;
- Izvršilne šole;
- Strokovnega usposabljanja za predsednike in direktorje sodišč ter vodje in direktorje državnih tožilstev;
- Usposabljanja za uporabo novega informacijskega sistema eCip;
- II. modul za pravosodno osebje: Pravilna raba slovenskega jezika, poslovni bonton, etika in integriteta osebja ter korupcijska tveganja;
- Šole za vodje uradov, kadrovsko-pravnih in finančno-računovodskih služb;
- Gospodarskopravne šole.

Poleg izobraževanj, ki jih organizira CIP, so se zaposleni na Državnem odvetništvu RS v letu 2020 udeležili naslednjih izobraževanj v organizaciji Lexpera, d.o.o. (IUS INFO):

- Konference prava informacijske varnosti;
- Male šole delovnega prava;
- Dnevov nepravdnega in izvršilnega prava;
- Dnevov stvarnega in zemljiškopravnega prava;
- Velikega kongresa javnega naročanja;
- Dnevov civilnega in gospodarskega prava (Inštitut za primerjalno pravo);
- Dnevov delovnega prava in socialne varnosti (Planet GV);
- Dnevov slovenskih pravnih;
- Bonitete in obdarovanje zaposlenih ter poslovnih partnerjev v luči dohodnine.

Višji državni odvetniki in državni odvetniki, ki svoje delo opravljajo na mednarodnem oddelku, so se v letu 2020 udeležili tudi naslednjih izobraževanj:

- Hague Conference on Private International Law (virtual);
- International human rights protection;
- Investor-state Arbitration (virtual);
- EU Waste Legislation and Protection of the Environment through Criminal Law;
- Introduction to EU Environmental Law.

Na Državnem odvetništvu RS so bile v letu 2020 za zaposlene izvedene tudi naslednje delavnice:

- Osnove temeljnih postopkov oživljanja in defibrilacije;
- Stres in izgorelost - motnji sodobnega življenjskega ritma;
- Objava seznama oddanih evidenčnih naročil in sporočanje statističnih podatkov;
- Vpliv kazalnikov na izračun bonitetne ocene;
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije;
- Odrivanje in sanacija kibernetских napadov;
- Voditeljstvo ali manipulacija.

Državno odvetništvo RS je za svoje zaposlene v letu 2020 organiziralo več delavnic s področja poslovanja in dela z informacijskim sistemom Vpisniki.

Prav tako so bile za zaposlene organizirane delavnice na temo Postopanje v insolventnih zadevah in predstavitev primerov iz sodne prakse, Odmera nagrade stečajnemu upravitelju ter Postopanje v izvršilnih zadevah in predstavitev primerov iz sodne prakse.

Državni odvetniki so tudi sami aktivni kot predavatelji na različnih izobraževalnih dogodkih.

3.2 Modeli usposabljanja kandidatov za državnega odvetnika in sistematično uvajanje novih kadrov

Rast učinkovite in uspešne zaščite interesov Republike Slovenije je eden od pglavitnih ciljev Državnega odvetništva RS. Za njegovo doseg je bistvenega pomena odlična usposobljenost in izkušnost višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov, kandidatov za državne odvetnike in ostalih javnih uslužbencev, katerim se mora zaradi pomembnosti dela, ki ga opravljajo, zagotoviti stimulatívno in prijazno delovno okolje, v katerem jim je omogočen strokovni, karierni in osebnostni razvoj. Strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenim omogoča pridobitev in razširitev strokovnega znanja, dvig kakovosti dela, razvijanje in izboljšanje sposobnosti, veščin, navad in kompetenc, prav tako pa tudi prevzem novih nalog in zadalžitív. Slednje je še posebej pomembno za mlajši kader Državnega odvetništva RS. Na Državnem odvetništvu RS se namreč zavedamo, da se bodo lahko naloge in pristojnosti, ki jih organu nalaga ZDOdv ali pa drugi zakoni, tudi v prihodnosti opravljale v skladu z najvišjimi strokovnimi in profesionalnimi standardi le v primeru, da bo preko ustrezno vzpostavljenega kariernega sistema zaposlitve mladih in uspešnih pravnikov zagotovljena kontinuiteta vrhunsko usposobljenega strokovnega kadra, s tem pa tudi učinkovita zaščita premoženjskih in drugih interesov Republike Slovenije, javnega interesa ter krepitev ugleda države in nenazadnje samega Državnega odvetništva RS. Glede na navedeno je posebna skrb na Državnem odvetništvu RS namenjena usposabljanju kandidatov za državnega odvetnika.

Na zunanjih oddelkih državnega odvetništva je zaradi majhnega števila zaposlenih delo organizirano tako, da razporejeni na oddelek delajo na zadevah iz različnih pravnih področij, kar velja tudi za kandidate za državne odvetnike, ki se torej že skozi svoje delo seznanjajo z raznovrstno pravno problematiko in se tako postopoma usposabljujejo za izvajanje čedalje bolj zahtevnih del in nalog. Na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani pa je uvedena specializacija dela in posamezna pravna področja pokrivajo posebni oddelki. Vsi kandidati za državnega odvetnika so na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani trenutno razporejeni na Insolvenčni in izvršilni oddelek, kjer sicer obravnavajo zelo veliko število

zadev, vendar pa jim zgolj delo na področju insolvenčnega ter izvršilnega prava na dolgi rok ne zagotavlja, da bi skozi delo na konkretnih zadevah pridobivali kompleksno in široko pravno znanje ter vsestransko razvijali veščine zastopanja, pravnega svetovanja ter mirnega reševanja sporov. V letu 2020 je tako generalni državni odvetnik sprejel dokument »Modeli usposabljanja kandidatov za državnega odvetnika na Državnem odvetništvu na sedežu v Ljubljani«.

V okviru modela I poteka prostovoljno usposabljanje kandidatov za državnega odvetnika II, kandidatov za državnega odvetnika I ter pravnikov brez opravljenega pravniškega državnega izpita. V primeru izkazanega interesa se v okviru tega modela lahko usposabljujejo tudi državni odvetniki in višji državni odvetniki, in sicer na oddelkih, ki pokrivajo pravna področja, na katerih posameznik morda še nima tako bogatih izkušenj in ima interes, da svoje pravno znanje poglobi oziroma razširi. Pričakuje se, da bo na ta način tudi olajšano prehajanje kadrov iz enega na drug oddelek, kar bi bilo lahko še posebej aktualno v primeru povečanega obsega dela posameznega oddelka. Vsak udeleženec modela I se naenkrat usposablja na eni zadevi, lahko pa se glede na izkušnje udeleženca in njegov interes ter način obravnave zadeve oziroma intenziteto postopka udeležencu omogoči usposabljanje na več zadevah hkrati. Vključitev udeleženca v model I glede na izkazani interes kandidata predlaga vodja oddelka, na katerega je udeleženec modela I razporejen z letnim razporedom dela, usposabljanje pa se začne na podlagi izdane odredbe generalnega državnega odvetnika, v kateri je določen tudi mentor. Usposabljanje na zadevi ima lahko sledečo vsebino: izpostaviti bistveno pravno relevantno dejansko stanje in izpostaviti, v kolikor določena dejstva niso jasna, izpostaviti bistveno materialno pravo, ki bo relevantno v konkretni zadevi, pregled in izbor sodne prakse v podobnih primerih, priprava osnutka dopisa ali vloge ter udeležba na naroku skupaj z mentorjem (in morebitna predhodna priprava vprašanj za zaslišanja).

V okviru modela II pa praviloma obvezno sodelujejo kandidati za državnega odvetnika I, ki imajo na Državnem odvetništvu RS sklenjeno delovno razmerje za nedoločen čas. Prostovoljno se lahko v ta model vključijo tudi kandidati za državnega odvetnika I, ki imajo na Državnem odvetništvu RS sklenjeno delovno razmerje za določen čas; njihovo vključitev v model II predlaga vodja oddelka, na katerega so razporejeni z letnim razporedom dela, če oceni, da je to glede na njihove predhodne izkušnje, strokovnost, zanesljivost, samostojnost in zainteresiranost smiselno in da bodo ne glede na vključitev v model II sposobni nemoteno opravljati delo na svojih zadevah. Odredbo o vključitvi posameznega udeleženca v model II izda generalni državni odvetnik, v njej pa se določi tudi oddelek, na katerem bo udeleženec vključen v model II. Udeležba v modelu II na posameznem oddelku za posameznega udeleženca modela II praviloma traja najmanj eno leto. Pri vključevanju posameznih udeležencev modela II na posamezne oddelke se upoštevajo predvsem trenutne in predvidene potrebe organa in obremenjenost posameznih oddelkov, v kolikor je to mogoče pa tudi izraženi interes udeležencev modela II. Vodja oddelka, na katerega so udeleženci modela II razporejeni z letnim razporedom dela, in vodja oddelka, na katerem bi bili posamezni udeleženci vključeni v model II, se dogovorita o načinu določanja zadev, na katerih bodo delo opravljali udeleženci modela II (torej o vrsti zadev, številu zadev, načinu določitve zadev, ki jih bodo dobili v delo udeleženci...).

Z opisanim sistemom usposabljanja bo kandidatom za državnega odvetnika omogočeno, da spoznajo delo na vseh oddelkih, ki delujejo na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani, kar bo v nadaljevanju njihove poklicne poti na Državnem odvetništvu RS predstavljalo dodano vrednost pri strokovnem delu na stečajnih in izvršilnih spisih, prav tako pa bo mogoče ugotoviti, katero pravno področje dela vsakemu posamezniku najbolj ustreza. Kandidate za državnega odvetnika se bo tekom njihove kariere na Državnem odvetništvu RS, upoštevaje

tako njihov interes kot seveda tudi delovne in kadrovske potrebe organa, nato postopoma usmerjalo v specializacijo. Glede na to, da bodo kandidati za državnega odvetnika zamenjali več mentorjev, bodo lahko spoznali različne načine dela in pristope k obravnavi zadev, po drugi strani pa bo zaradi spremljanja njihovega dela s strani večjega števila oseb mogoče dobiti objektivno sliko o njihovem odnosu do dela, strokovnosti in drugih sposobnostih, ki so pomembne za usmerjanje njihove kariere ter dolgoročno izvajanje nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS. Pričakovati je, da bo opisan način usposabljanja kandidatov za državne odvetnike krepil pripadnost Državnemu odvetništvu RS kot delodajalca, katerega cilj je tudi prenos znanja med že uveljavljenimi in izkušenimi zaposlenimi na mlajši perspektiven kader ter vlaganje v razvoj tega kadra.

V letu 2020 pa se je na Državnem odvetništvu RS pristopilo tudi k uvedbi enotnega in sistematičnega sistema uvajanja v delo na novo zaposlenih kandidatov za državnega odvetnika. Trenutno so vsi kandidati za državnega odvetnika skladno z letnim razporedom dela razporejeni na insolvenčni in izvršilni oddelek. Svoje delo na Državnem odvetništvu RS začnejo tako, da sta vsakemu kandidatu za državnega odvetnika določena dva mentorja, in sicer ločeno za insolvenčne postopke in izvršbo, ki nato dva meseca uvajata novega kandidata za državnega odvetnika. Uvajalni mentorji so hkrati tudi člani posamezne komisije za spremljanje poskusnega dela. Pari uvajalnih mentorjev se spreminjajo in osebe, ki so usposobljene, lahko postanejo uvajalni mentorji novim osebam.

4. IZVAJANJE NALOG

4.1 Problematika s področja poslovanja Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS si je tudi v letu 2020 prizadevalo za profesionalno, strokovno in kakovostno opravljanje nalog in pristojnosti na področju reševanja zahtevkov v predhodnih postopkih, zastopanju 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 ter svetovanja in oblikovanja pravnih mnenj. Na ta način je Državno odvetništvo RS uresničevalo svoje poslanstvo učinkovite zaščite premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije.

Z uvajanjem sistemskih pristopov pri upravljanju organa, prilagoditvijo tako notranje organizacije organa kot tudi delovnih procesov ter učinkovitejšo uporabo informacijske tehnologije pri poslovanju so bili narejeni novi pomembni koraki pri optimizaciji poslovanja Državnega odvetništva RS.

4.1.1 Poslovanje Državnega odvetništva RS v času izrednih razmer zaradi razglašene epidemije nalezljive bolezni SARS-COV-2 (COVID 19)

V začetku leta 2020, ko so iz oddaljenih delov sveta prihajale informacije o novem virusu, ki ga človeštvo še ne pozna, ki se hitro širi in lahko povzroči celo smrtno okvaro pljuč, smo z zaskrbljenostjo opazovali dogajanje, vendar še vedno z občutkom oddaljenosti. Ko se je virus razširil v nam sosednje države, pa je skrb začela dobivati bolj konkretno obliko, tudi z vidika organizacije dela v organu, ki zaposluje več kot 200 ljudi. Dokaj hitro je bilo ugotovljeno, da

organizacija procesa dela na Državnem odvetništvu RS ne omogoča hitrih in večjih prilagoditev ter posodobitev, zato je bil potreben razmislek o možnostih, ki bi omogočile nujne prilagoditve in vzpostavile ustrezne pravne podlage za spremembe v delovnem procesu.

V spomladanskem valu, ko je bila razglašena epidemija in se je ustavilo javno življenje, je bila na Državnem odvetništvu RS sprejeta enotna odredba za opravljanje dela na domu za vse zaposlene. Do tega trenutka se namreč delo na domu v okviru Državnega odvetništva RS še ni izvajalo in posledično niso bile vzpostavljene ustrezne pravne podlage. Z odredbo je bil določen tudi način opravljanja in organizacija dela, in sicer so se določila dežurstva, ki so se opravljala v prostorih organa, način rokovanja s spisi, pridobitev in predaja spisa nosilcu, komunikacija med zaposlenimi, ipd. Delo Državnega odvetništva RS je v glavnem odvisno od sodišč, ki določajo tempo našega dela in treba se je bilo prilagoditi tudi dejstvu, da se delo sodišč v začetku še ni zaustavilo oziroma, da se je obseg zadev, ki so jih sodišča opravljala, zmanjševal šele v kasnejših obdobjih.

Glede na dejstvo, da nismo imeli vzpostavljenih pravnih in tudi ne dobrih tehničnih možnosti za delo od doma, je bilo ves čas potrebno sprotno prilagajanje in razreševanje kritičnih situacij. Kader, ki dela na konkretnih zadevah, je v letu 2020 pridobil prenosne oziroma tablične računalnike, težavo pa so predstavljali oddaljeni dostopi, ki jih je primanjkovalo za celoten javni sektor. Oddaljeni dostop v omrežje je pri delu na Državnem odvetništvu RS potreben tudi za vstop v informacijski sistem Vpisniki, kjer se evidentira vsa dokumentacija, vezana na posamezne spise in gre torej gre za ključen element dela vseh zaposlenih. Omejitve zaradi nezadostnega števila oddaljenih dostopov smo v spomladanskem valu razreševali na različne načine, v poletnem času pa so vsi zaposleni, ki so izrazili interes, oddaljeni dostop pridobili in tako v jesenskem valu to vprašanje ni več predstavljalo večjega izziva. Kmalu po vzpostavitvi dela na domu je bilo tudi ugotovljeno, da ta oblika dela ni primerna za administracijo, ker tovrstnih del od doma praktično ni mogoče opravljati, prav tako administrativni kader praviloma ne razpolaga s službenimi računalniki ali drugimi napravami. Administrativni kader smo tako v smislu rotacije razporejali na čakanje na delo oziroma so bili pozvani nazaj na delo.

Na podlagi izkušenj iz spomladanskega vala je bil v začetku jeseni sprejet Pravilnik o opravljanju dela na domu zaradi izjemnih okoliščin. Iz že omenjenih razlogov je delo na domu predvideno le za strokovni kader (in ne administrativni) ter ob predpogoju, da je zaposleni dejansko usposobljen za uporabo informacijskega sistema Vpisniki na daljavo. Za normalno opravljanje dela je to namreč ključnega pomena. Dejstvo je, da narava dela na Državnem odvetništvu RS (npr. udeležba na narokih, sprejem, popis, evidentiranje in razvrščanje vhodne in izhodne pošte ipd.) ne omogoča opravljanja dela na domu v vseh primerih, za ves čas in za vse zaposlene. Poleg tega zelena digitalizacija delovnega procesa še ni v celoti izpeljana ter elektronski spisi še niso vzpostavljeni celostno in v vseh primerih.

Dela zaposlenih na Državnem odvetništvu RS tudi ni bilo mogoče organizirati na način kolobarjenja, kot so to storili na nekaterih sodiščih, zato je spoštovanje vseh preventivnih ukrepov ključnega pomena pri zagotavljanju nemotenega delovanja organa in izpolnjevanja njegovih nalog. Delodajalec je zaposlenim ves čas zagotavljal zaščitno opremo in razkužila, prav tako so se zaposlenim periodično pošiljala obvestila in zaprosila za spoštovanje ukrepov, informacije glede ravnanja v primeru okužbe ali suma na okužbo, informacije glede pridobivanja karantenskih odločb, zaposlene se je razporejalo v proste pisarne odsotnih delavcev, skrbelo se je za razkuževanje prostorov, ipd. Delodajalec je tudi skrbel, da so bili okuženi ali potencialno okuženi zaposleni nemudoma izločeni iz delovnega procesa oziroma

prostorov delodajalca. Pri tem je pomembno izpostaviti, da v letu 2020 ni prišlo do širjenja okužbe znotraj organa, za kar gre zahvala vsem zaposlenim.

Na Državnem odvetništvu RS smo si ves čas prizadevali, da je vodstvo, skupaj s podpornimi službami organa, ostajalo v stiku z zaposlenimi, tako na sedežu kot na zunanjih oddelkih, da se je po potrebi prilagodila organizacija dela, se izvedla prerazporeditev zaposlenih ali ukrepalo kako drugače. Sporočanje okužb ali tveganih stikov smo uredili centralno, zato da smo imeli ves čas pregled nad dogajanjem v celotnem organu; nekateri zunanji oddelki imajo majhno število zaposlenih in lahko npr. vnos okužbe pomeni, da bi bili vsi zaposleni napoteni v karanteno. Zato je tudi stalno opozarjanje in opominjanje na zaščitne ukrepe ter posledično upoštevanje le-teh res pomembno.

Tudi v jesenskem valu smo se soočali s situacijami, h katerim je bilo potrebno hitro pristopiti in jih razrešiti. V primeru okužb in uveljavljanja višje sile zaradi varstva otrok ali ustavitve javnega prevoza smo zaposlene premeščali med organizacijskimi enotami, s strani delodajalca je bil organiziran tudi prevoz zaposlenih na in iz dela. Določeno težavo so predstavljale tudi okužbe v organih, ki jih Državno odvetništvo RS zastopa, saj v razpoložljivih časovnih okvirih nismo imeli na voljo dokumentacije, potrebne za pripravo ustreznih sodnih pisanj. V teh primerih smo situacijo rešili s komunikacijo s sodišči v konkretnih primerih.

Ob vsem navedenem pa je treba izpostaviti, da je situacija, v kateri smo se znašli zaradi epidemije, prinesla tudi nekaj pozitivnega, in sicer velik napredek tako glede samega procesa digitalizacije v okviru organa kot tudi glede odnosa do le-te pri zaposlenih. Na ravni organa smo se dodatno opremili z videokonferenčnim sistemom, ki nam je omogočal izvedbo glavne obravnave s Sodiščem EU v Luksemburgu, uporablja pa se tudi za izvedbo drugih sestankov in izobraževanj znotraj organa in z zunanjimi deležniki. Zaposleni so bili sprva ob uvajanju digitalizacije zadržani, izbruh epidemije pa je to miselnost spremenil, saj brez uvedbe in uporabe novih tehnologij in novega načina dela delovni proces ne bi potekal nemoteno, delo na domu, ki je eden ključnih dejavnikov pri preprečevanju širjenja okužb in je bilo zato med zaposlenimi zelo dobro sprejeto, pa tudi ne bi bilo mogoče.

4.1.2 Področje splošnih zadev

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS na področju varnosti in zdravja pri delu posebno pozornost usmerilo k izvajanju potrebnih aktivnosti v zvezi z varovanjem zdravja vseh zaposlenih in preprečevanju okužb s koronavirusom SARS-CoV-2. V ta namen so se izvajala obveščanja zaposlenih, tako po e- pošti, kot tudi z nameščanjem posebnih obvestil v objektih, s ciljem izvajanja potrebnih ukrepov za preprečevanje okužb. Državno odvetništvo RS je dobavilo ustrezno količino zaščitnih mask, razkužil in zaščitnih rokavic. V pisarnah so bile nameščene dodatne zaščitne pregrade. Za vse lokacije Državnega odvetništva RS so bili dobavljeni merilniki telesne temperature. Z ustrezno zaščitno opremo in organizacijo dela ter obveščanjem zaposlenih, še posebej v primeru okužb in rizičnih stikov, je bilo uspešno preprečeno širjenje okužb na delovnih mestih.

V letu 2020 so se izvajala osnovna usposabljanja zaposlenih na podlagi 38. člena Zakona o varnosti in zdravju pri delu, ki določa, da mora delodajalec delavca usposobiti za varno opravljanje dela ob sklenitvi delovnega razmerja, pred razporeditvijo na drugo delo, pred uvajanjem nove tehnologije in novih sredstev za delo ter ob spremembi v delovnem procesu, ki lahko povzroči spremembo varnosti pri delu. Prav tako so se zaposleni usposabljali tudi na podlagi 20. člena Zakona o varstvu pred požarom, ki določa, da mora delodajalec poskrbeti, da

je vsak, ki je redno ali začasno oziroma občasno zaposlen pri njem, usposobljen za varstvo pred požarom ob nastopu dela, premestitvi na drugo delovno mesto, začetku opravljanja drugega dela, spremembi ali uvajanju nove delovne opreme ter spremembi in uvajanju nove tehnologije. V okviru varnosti in zdravja pri delu je bila zaradi izvajanja dela na domu, kot posledica preventivnega ravnanja in preprečevanja okužb s koronavirusom SARS-CoV-2, izvedena še revizija ocene tveganja na delovnem mestu.

Sedež Državnega odvetništva RS je na Šubičevi 2 in na Trdinovi 4 v Ljubljani, kjer se nahaja mednarodni oddelek. Državno odvetništvo RS ima poslovne prostore še na različnih lokacijah po celotni Sloveniji, kjer se nahajajo zunanji oddelki državnega odvetništva. V preteklem letu smo zaradi povečanja števila zaposlenih pridobili nove prostore za Zunanji oddelek državnega odvetništva v Kranju in dodatne pisarniške prostore za Zunanji oddelek državnega odvetništva v Novi Gorici. V prihodnosti obstaja potreba še po zagotovitvi dodatnih prostorov na lokacijah v Ljubljani, Kopru in Novem mestu. V letu 2020 smo na lokacijah zunanjih oddelkov v Novi Gorici in Murski Soboti izvedli namestitev kontrole pristopa v poslovne prostore, z montažo elektronske ključavnice in videofona, in na ta način poskrbeli za dvig nivoja varnosti zaposlenih na teh oddelkih. V letu 2020 je bila v poslovni stavbi na sedežu Državnega odvetništva na Šubičevi 2 v Ljubljani v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje izvedena tudi prenova dotrajanega klimatskega sistema. Posodobitev je v celoti financiralo Ministrstvo za pravosodje, za kar se ob tej priložnosti tudi zahvaljujemo.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS namenilo še sredstva za osnovno vzdrževanje poslovnih prostorov, zagotavljanje varnosti in zdravja na delovnem mestu, varstva okolja in nakup opreme za delovna mesta, kot je npr. nakup pisarniških stolov in nakup druge pisarniške opreme. Prav tako so bila sredstva namenjena še za opremo arhivskih prostorov ter opremo za izvedbo video konferenčnih klicev.

V letu 2020 se je z nakupom novega vozila Renault Talisman izvedla tudi posodobitev voznega parka. V prihodnjih letih je načrtovana še zamenjava službenega vozila Renault Laguna letnik 2008. S tem bo v celoti posodobljen vozni park Državnega odvetništva RS, ki ima v lasti dve službeni vozili.

Posebno pozornost Državno odvetništvo RS namenja tudi varstvu okolja in ločevanju odpadkov ter zmanjševanju uporabe nepovratne embalaže, kar bo prioriteta naloga tudi v bodoče.

V okviru vizije razvoja področja splošnih zadev na Državnem odvetništvu RS velja nameniti posebno pozornost varnosti in zdravju pri delu (preprečevanje okužb na delovnem mestu), posodobitvi voznega parka, varstvu okolja, usposabljanju zaposlenih na varnostnem področju, zaščiti elektronskih komunikacijskih poti ter energetski in protipotresni prenovi poslovne stavbe sedeža Državnega odvetništva R S na Šubičevi 2 v Ljubljani.

Zaradi manjšega obsega dela na spisih, predvsem v delu, ki se nanaša na novo prejete zadeve in je posledica omejenega poslovanja sodišč in državnih organov zaradi razglašene epidemije, so na posameznih oddelkih Državnega odvetništva RS v letu 2020 več pozornosti namenili problematiki, povezani z arhivskim gradivom. Tako je bilo poskrbljeno za primerno ureditev arhivskih prostorov, pregledalo in uredilo se je arhivsko gradivo, prav tako pa je potekala tudi priprava arhivskega gradiva za namen predaje pristojnim arhivom. Državno odvetništvo RS ima namreč status pravnega naslednika pravobranilstev in v svojih arhivskih prostorih hrani njihovo dokumentarno in arhivsko gradivo in je pristojno tudi za njegovo popisovanje,

odbiranje ter izročanje tega arhivskega gradiva pristojnim arhivom. Na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani je postopek urejanja arhivskega gradiva obsegal odstranjevanje vseh plastičnih in železnih delov (lepilni trak, sponke (za spenjač in papir), ipd.) ter popisovanje vsebine arhivskega gradiva (stranke v postopku, število listov, število dokumentov, morebitne omejitve dostopnosti v skladu s 65. členom Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih in 3. členom Zakona o arhivskem gradivu, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacienta, ipd.). Na omenjeni način je potekala priprava arhivskega gradiva za predajo Arhivu RS in Zgodovinskemu arhivu Ljubljana. Arhivu RS je bilo izročenih 321 arhivskih škatel oziroma 33 tekočih metrov arhivskega gradiva Javnega pravobranilstva RS za leto 1995. Za predajo Zgodovinskemu arhivu Ljubljana pa je bilo pripravljenih 31 arhivskih škatel oziroma 3,1 tekoči meter arhivskega gradiva Občinskega javnega pravobranilstva Ljubljana, Mestnega javnega pravobranilstva Ljubljana ter Občinskega javnega pravobranilstva Trbovlje, Domžale in Litija za obdobje 1958–1990. Poleg arhivskega gradiva je bila za predajo pristojnima arhivoma pripravljena še zbirka žigov in pečatov, ki so bili prav tako popisani v skladu z danimi navodili pristojnega arhivista. Na zunanjih oddelkih Državnega odvetništva RS je priprava arhivskega gradiva za predajo pristojnim arhivom potekala na Zunanjem oddelku državnega odvetništva na Ptuj, ob sodelovanju Zgodovinskega arhiva na Ptuj, in na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru, ob sodelovanju s Pokrajinskim arhivom Maribor. Na obeh oddelkih se je aprila 2020 pričelo s postopkom odbiranja arhivskega gradiva iz dokumentarnega gradiva po tem, ko je bila v obeh primerih najprej imenovana komisija, pristojna za pripravo pisnih strokovnih navodil za odbiranje arhivskega gradiva iz dokumentarnega gradiva. V obeh komisijah so sodelovali predstavniki Državnega odvetništva RS in Zgodovinskega arhiva na Ptuj oziroma Pokrajinskega arhiva Maribor. Arhivsko gradivo je bilo skladno z navodili odbrano, urejeno in popisano ter izročeno Zgodovinskemu arhivu na Ptuj, na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru pa se je postopek odbiranja, urejevanja in popisovanja arhivskega gradiva končal ter gradivo v zaokroženih in kompletnih celotah čaka le še na izročitev Pokrajinskemu arhivu Maribor.

4.1.3 Področje organizacije in kadrovskih zadev

Tudi v letu 2020 si je Državno odvetništvo RS prizadevalo za optimizacijo dela in racionalizacijo poslovanja ter z namenom doseganja kar največje učinkovitosti kadrovskih virov na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani spremenilo notranjo organizacijsko strukturo.

Sprememba je bila izvedena z združitvijo dotedanjega Insolvenčnega oddelka in Izvršilnega oddelka v nov skupni Insolvenčni in izvršilni oddelek, v katerega so bili premeščeni zaposleni iz obeh oddelkov. Z novim Insolvenčnim in izvršilnim oddelkom Državno odvetništvo RS lažje zagotavlja kadrovske popolnjenost, predvsem s kandidati za državnega odvetnika, ki se sedaj poklicno ukvarjajo z obema pravnima področjema. S tem se je za mlade pravnike z opravljenim pravniskim državnim izpitom povečala privlačnost zaposlitve na Državnem odvetništvu RS. Poleg tega pa je do združitve oddelkov pripeljala tudi potreba po racionalizaciji dela in povečanju učinkovitosti, saj je bilo ugotovljeno, da so izvršilne in stečajne zadeve istega dolžnika med seboj tako povezane, da je smiselno, da jih obravnava isti nosilec, ki tako zaradi celovitega poznavanja zadeve lažje spremlja dejansko in pravno problematiko ter posledično tudi hitro in ustrezno odreagira. Združitvi oddelkov pa ni sledila tudi sprememba na področju poslovanja z zadevami, saj sta se v okviru Službe za evidence državnega odvetništva ohranili ločeni pisarni. Pri samem poslovanju s spisi gre namreč v okviru Izvršilne pisarne in Insolvenčne pisarne za specifike, ki so lastne posameznemu vpisniku (predvsem to velja za delo v insolvenčni pisarni).

Sprememba na področju poslovanja z zadevami pa je bila izvedena v zvezi s Pravdno pisarno v Službi za evidence državnega odvetništva, ki se je razdelila v dve ločeni pisarni, in sicer na Civilnopravno in gospodarsko pisarno ter Delovnopravno in socialnopravno pisarno, ki v skladu s specializacijo dela po oddelkih (Civilnopravni in gospodarski oddelek ter Delovnopravni in socialno pravni oddelek) skrbita za poslovanje s spisi, ki se obravnavajo na oddelkih.

Dejstvo je, da je ustrezna kadrovska zasedba organa pomemben dejavnik, ki vpliva na kvaliteto in pravočasnost pri opravljanju nalog. Tako število kot tudi struktura novih zaposlitev na Državnem odvetništvu RS je bila tudi v letu 2020 skrbno načrtovana, saj se je dodatne finančne učinke skušalo zmanjšati na še sprejemljivo mejo tako, da je vendarle še omogočeno opravljanje vseh nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS v skladu z veljavno zakonodajo. Pravna podlaga za izvajanje javnih natečajev in objav prostih delovnih mest je dne 28. 2. 2018 sprejeti Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki določa uradniška in strokovno tehnična delovna mesta.

V letu 2020 je bilo objavljenih 8 javnih natečajev za 11 delovnih mest, in sicer za:

- 1 uradniško delovno mesto državni odvetnik na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani (januar),
- 1 položajno delovno mesto Generalni sekretar Državnega odvetništva RS (januar),
- 3 uradniška delovna mesta kandidat za državnega odvetnika I na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani (januar),
- 1 uradniško delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Kranju (marec),
- 1 položajno delovno mesto Vodja službe za informatiko in informatizacijo poslovnih procesov (junij),
- 1 uradniško delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Kranju (september),
- 2 uradniški delovni mesti višji državni odvetnik v mednarodnem oddelku na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani (september),
- 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru (oktober).

Na podlagi sedmega odstavka 57. člena in prvega odstavka 70. člena ZJU je bilo objavljenih 22 delovnih mest, in sicer:

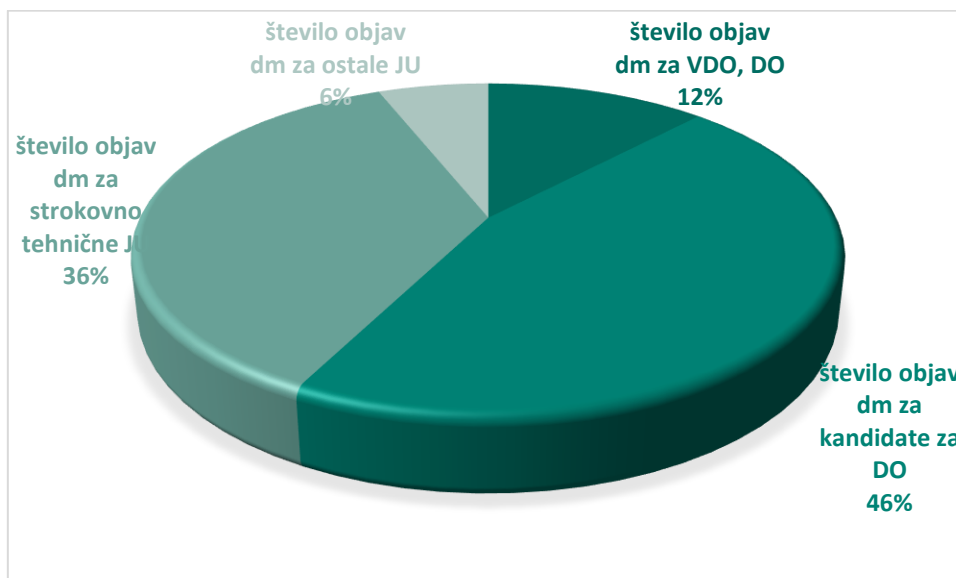
- 1 delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Celju,
- 2 delovni mesti kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru,
- 7 delovnih mest kandidat za državnega odvetnika II na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani,
- 1 delovno mesto pravnik na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Kopru,
- 11 delovnih mest dokumentalist VII/1 (za dela z evidencami zadev) – 7 na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani, 2 na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Murski Soboti, 1 na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru in 1 na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Kranju.

Izvedenih je bilo tudi 6 premestitev, in sicer:

- 1 premestitev kandidata za državnega odvetnika I na zahtevnejše delovno mesto državni odvetnik;

- 1 premestitev javnega uslužbenca iz drugega državnega organa na delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II in
- 4 premestitve kandidata za državnega odvetnika II na zahtevnejše delovno mesto kandidat za državnega odvetnika I.

Graf: Število javnih natečajev in objav za prosta delovna mesta v letu 2020



Zaradi epidemije ter ukrepov za preprečitev širjenja nalezljive bolezni se je ključna metoda za preverjanje strokovne usposobljenosti kandidatov za zasedbo prostih delovnih mest, to so razgovori, izvajala na daljavo. Kljub temu, da se razgovori na daljavo vsebinsko ne razlikujejo bistveno od klasičnih razgovorov, zaradi takšnega načina izgublamo tako sodelujoči v izbirnih komisijah kot tudi kandidati. V razgovorih na daljavo je lahko motena tako verbalna (tehnično) kot neverbalna komunikacija, okolje, v katerem se izvajajo razgovori, je drugo, ipd., kar vse vpliva na evalvacijo razgovora.

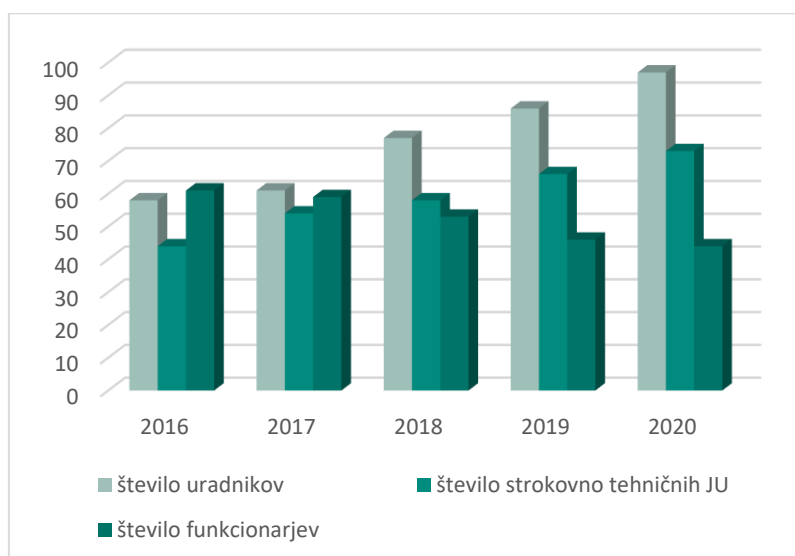
Težave pri zaposlovanju kadra, ki opravlja pisarniško delo z dokumentarnim gradivom in evidentiranjem zadev državnega odvetništva, smo na Državnem odvetništvu RS zaznali tudi v letu 2020. Predvsem je prihajalo do pomanjkanja ponudbe ustreznega kadra pri zaposlovanju javnih uslužbencev za delovna mesta administrator – dokumentalist (z zahtevano srednjo šolo in znanjem strojepisja oz. desetprstnega slepega tipkanja). Ocenjujemo, da je na trgu vedno manj iskalcev zaposlitve z dokončano le srednjo šolo, še posebej med mladimi. Razloge pripisujemo tudi spreminjanju srednješolskih učnih programov – strojepisje poučujejo le še nekatere srednje šole, večinoma pa se je to izobraževanje preneslo v ponudbo ljudskih univerz in zasebnih ponudnikov različnih računalniških znanj. Nadalje pa smo ugotovili, da je eden od razlogov tudi višina osnovne plače tega delovnega mesta. Vrednost začetnega 20 plačnega razreda, v katerega je uvrščeno delovno mesto administrator – dokumentalist, znaša 927,82 EUR/bruto in je padlo pod vrednost minimalne plače, ki je bila za leto 2020 določena v višini 940,58 EUR/bruto. Kader z dokončano srednješolsko izobrazbo in znanjem strojepisja, ki bi se sorazmerno hitro uvedel v postopke pisarniškega poslovanja, še posebej evidentiranja zadev v informacijskem sistemu Vpisniki, je tudi zaradi zgoraj navedenega tako vedno težje zaposliti. Po letu 2013, kamor sega začetek evidentiranja zadev v informacijskem sistemu Vpisniki, ugotavljamo, da so zatečeni javni uslužbenci na vpisničarskih in zapisničarskih nalogah, tako na uradniških kot strokovno tehničnih delovnih mestih z zahtevano srednješolsko izobrazbo,

izkazovali dobro vsebinsko in procesno znanje, potrebno za ažurno in kakovostno vodenje evidenc, obenem pa veliko pomanjkanje znanj na računalniškem področju in strah pred digitalizacijo delovnih procesov. Poleg navedenega je Državno odvetništvo RS do uveljavitve ZDOdv uporabljalo Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, ki je vpisničarska delovna mesta, po zgledu sodišč, uvrščalo med uradniška delovna mesta. Državno odvetništvo RS je na podlagi analize stanja ocenilo, da kader, ki vodi evidence zadev državnega odvetništva, ne opravlja upravnih oz. uradniških delovnih nalog v smislu prvega odstavka 23. člena ZJU, temveč zahtevnejša spremljajoča dela. Zato je bila v letu 2020 sprejeta odločitev, da se bo uradniška delovna mesta z zahtevano srednješolsko izobrazbo začelo nadomeščati s strokovno tehničnimi delovnimi mesti z zahtevano visokošolsko ravnijo izobrazbe (prejšnjo oziroma prvo bolonjsko stopnjo). Ponudba kadra, ki izpolnjuje pogoj visokošolske ravni izobrazbe in ima napredno znanje uporabe računalnika ter vsaj osem mesecev delovnih izkušenj, je na trgu delovne sile velika. Že po nekaj realiziranih zaposlitvah na delovno mesto dokumentalist VII/1 se izkazuje, da imajo zaposleni krajše obdobje uvajanja v delo, da ne glede na smer izobrazbe hitreje osvojijo pravne pojme, vezane na vodenje evidenc, so bolj mobilni, učeči, predvsem pa se ne bojijo nadaljnje digitalizacije delovnih procesov.

Eden od ciljev, ki ga je zasledovala reforma organa, je bil tudi vzpostavitev ustrežnejšega kariernega sistema zaposlitve za mlade in uspešne pravnike. Vse od začetka uporabe ZDOdv Državno odvetništvo RS tako sledi cilju postopne pomladitve institucije in si prizadeva povečati število delovnih mest ter zaposlenih državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike v razmerju proti višjim državnim odvetnikom.

leto	višji državni odvetniki	državni odvetniki	kandidati za državnega odvetnika	skupaj državni odvetniki in kandidati za državnega odvetnika
2017	51	7	19	26
2018	53	10	23	33
2019	55	12	24	36
2020	53	14	31	45

Graf: Struktura zaposlenih v letih 2016 – 2020



Iz grafa je mogoče razbrati postopno povečevanje števila zaposlenih, ki je utemeljeno z institucionalno spremembo organa, vpeljano z uveljavitvijo nove pravne podlage delovanja konec leta 2017, ter s tem povezano širitvijo pristojnosti in nalog, ki jih Državnemu odvetništvu RS nalaga ZDOdv, hkrati pa se zaradi prehoda na sistem javnih uslužbencev zmanjšuje število funkcionarjev. Sedmi odstavek 95. člena ZDOdv določa, da se glede pravic, dolžnosti ter prenehanja funkcije in razrešitve državnih pravobranilcev in pomočnikov državnih pravobranilcev do poteka njihovega mandata uporablja Zakon o državnem pravobranilstvu, po drugi strani pa je bilo sklenjenih že kar nekaj delovnih razmerij za opravljanje nalog Državnega odvetništva RS z višjimi državnimi odvetniki in državnimi odvetniki, kot jih pozna ZDOdv. Bivši državni pravobranilci in pomočniki državnih pravobranilcev v skladu s sedmim odstavkom 95. člena ZDOdv tudi kot višji državni odvetniki oziroma državni odvetniki ostanejo funkcionarji do poteka mandata in s tem prenehanja funkcije, novi višji državni odvetniki in državni odvetniki, ki so sklenili pogodbe o zaposlitvi, pa so javni uslužbenci. Tako obstaja za opravljanje istih nalog Državnega odvetništva RS dvotirni sistem, in sicer sistem funkcionarjev in sistem javnih uslužbencev. Tako višji državni odvetniki in državni odvetniki – funkcionarji in višji državni odvetniki in državni odvetniki – javni uslužbenci opravljajo enake naloge Državnega odvetništva RS, razlikujejo pa se v svojem delovnopravnem statusu in pravicah. Do razlik tako prihaja pri uvrstitvah v plačne razrede, pri odmeri letnega dopusta, dodatkih za specializacijo, magisterij ali doktorat, položajnem dodatku, koriščenju presežnih ur ipd.

V letu 2020 je bil tudi prvič uporabljen 74. člen ZDOdv – institut začasne napotitve državnega odvetnika na delo v drug državni organ. V skladu s citiranim členom zakona je državni odvetnik za opravljanje zahtevnejših strokovnih nalog lahko napoten na delo v drug državni organ, vendar najdlje za šest mesecev z možnostjo enkratnega podaljšanja za največ šest mesecev.

Na pobudo Ministrstva za kulturo je bil na delo napoten višji državni odvetnik. Z napotitvijo si je Ministrstvo za kulturo zagotovilo ustrezno pravno svetovanje s področja vsebin, ki sodijo v resorno področje ministrstva, Državnemu odvetništvu RS pa je bila zagotovljena seznanitev s pravno problematiko z delovnega področja ministrstva, s čimer se je zasledoval cilj napotitve višjega državnega odvetnika, in sicer kvalitetnejše zastopanje ministrstva v morebitnih sporih s področja pristojnosti ministrstva.

Državno odvetništvo RS se je z Ministrstvom za kulturo in napotenim višjim državnim odvetnikom uskladilo in sklenilo Sporazum o načinu financiranja dela napotenega višjega državnega odvetnika, s katerim se je dogovorilo način izvajanja začasne napotitve višjega državnega odvetnika, izvrševanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja v času napotitve ter način financiranja stroškov dela in materialnih stroškov višjega državnega odvetnika.

V zvezi z organizacijo in postopkom napotitve državnega odvetnika v drug organ, napotitev je sicer trajala le en mesec, se je ugotovilo, da ima 74. člen ZDOdv sistemsko pomanjkljivost, ker ne določa instituta, s katerim bi se uredil način izvajanja začasne napotitve, izvrševanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja v času napotitve ter način financiranja stroškov dela in materialnih stroškov napotenega državnega odvetnika. Navedeno bi bilo po mnenju Državnega odvetništva RS smiselno vključiti v predvidene spremembe in dopolnitve ZDOdv

4.1.4 Področje informatike in informatizacije procesov

Državno odvetništvo RS se že vse od leta 2014, ko je v celoti prešlo na nov informacijski sistem »Vpisniki« kot informacijski podpora vseh delovnih procesov organa, še vedno srečuje s

težavami in pomanjkljivostmi tega informacijskega sistema. Tudi v letu 2020 je bilo v odpravljanje težav in pomanjkljivosti sistema vloženo veliko truda in energije številnih zaposlenih. Državno odvetništvo RS je težave samega informacijskega sistema odpravljalo s pomočjo zunanjega izvajalca. Sicer so sanacija napak pri delovanju kot tudi odpravljanje pomanjkljivosti ključne naloge zunanjega izvajalca. Stabilno in nemoteno delovanje informacijskega sistema je namreč nedvomno nujno potrebno tudi za pravilno pridobivanje statističnih podatkov. Z začetkom uporabe ZDOdv so se kriteriji za vrednotenje rezultatov dela korenito spremenili, posledično pa tudi letna statistika, kar v obstoječem informacijskem sistemu ni bilo predvideno.

Celovito primerjavo še vedno 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.

Navedene težave ter nenehne težave z delovanjem in stabilnostjo informacijskega sistema Vpisniki (zabeleženo je bilo manjše število nenadnih izpadov sistema v smislu nedelovanja aplikacije) predstavljajo veliko varnostno tveganje in vplivajo na nemoteno poslovanje Državnega odvetništva RS. Na osnovi opisanih težav je bila v okviru operacije Učinkovito pravosodje, podaktivnosti »Izboljšanje informacijskega sistema in procesov poslovanja državnega odvetništva in državnega tožilstva«, ki se izvaja pri Ministrstvu za pravosodje, sprejeta odločitev, da se izvede analiza obstoječega informacijskega sistema vpisniki Državnega odvetništva RS, Vrhovnega državnega tožilstva RS, Specializiranega državnega tožilstva RS in okrožnih državnih tožilstev. Analizo je v prvi četrtini leta 2018 izvedel izvajalec Comtrade. Ugotovljeno je bilo, da obstoječa rešitev informacijskega sistema Vpisniki dolgoročno ni primerna za nadgradnjo, zato je smiselno razmisliti o vpeljavi nove rešitve, ločeno za oba organa – državno odvetništvo in državno tožilstvo, v vmesnem obdobju pa poskrbeti za nemoteno vzdrževanje ter hkrati razmisliti o smiselnosti čimprejšnjega razvoja modula poročanja. V letu 2020 je bila izdelana Analiza stroškov in koristi za projekt nadgradnje ali razvoja novega informacijskega sistema Vpisniki na Državnem odvetništvu RS, ki je pokazala, da je varianta, ki obsega razvoj novega informacijskega sistema v okviru prilagoditve sistema KR PAN na Državno odvetništvo RS optimalna varianta izvedbe investicijskega projekta, saj obenem uresničuje namen in cilje projekta, izkazuje boljše vsebinske in tehnične lastnosti, najnižjo investicijsko vrednost in boljše ekonomske kazalnike, manjšo tveganost ter tudi manjšo občutljivost.

Neprekinjeno in brezhibno delovanje računalniške opreme in informacijskega sistema je ključnega pomena in nujno potrebno za nemoteno poslovanje Državnega odvetništva RS. Služba za informatiko je v letu 2020 izvajala pomoč in podporo uporabnikom tako lokalno na sedežu in zunanjih oddelkih DOdv kot virtualno s prevzemom namizja pri uporabi namiznih, prenosnih in tabličnih računalnikov, kupljenih konec leta 2019 iz sredstev projekta »Izboljšanje mobilnosti državnih tožilcev in državnih pravobranilcev« v okviru operacije Učinkovito pravosodje, prav tako pa je skrbela za nadgrajevanje in posodabljanje strojne in programske opreme.

Za učinkovito in hitro izvedbo inventure za leto 2019 je Služba za informatiko pripravila terminal za odčitavanje inventarnih številok za popis osnovnih sredstev ter na kancu naredila statistično analizo viškov ter manjkov. Po končanem popisu so bili pripravljene podatki razlik nahajanja osnovnih sredstev in razlik stroškovnih mest za MFERAC.

V letu 2020 so se za Službo za informatiko nabavili trije dodatni skenerji Fujitsu fi7280, 38 delovnih postaj Lenovo za potrebe zamenjave amortiziranih računalnikov, 30 priklopnih postaj HP za potrebe priklopa tabličnih in prenosnih računalnikov na delovnem mestu, 115 Led monitorjev Philips 24", ki se bodo zamenjali z amortiziranimi Philips 20" in 4 monitorji Philips 31.5" za delo v Službi za informatiko. Za varnost podatkov na mobilnih napravah (gsm) je Državno odvetništvo RS od podjetja ESET kupilo 54 licenc NOD32 za protivirusno zaščito.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS za potrebe sodnih obravnav in drugih virtualnih sestankov opremilo sejni sobi na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani z dvema profesionalnima avdio-video konferenčnima sistemoma (AVK) Poly Studio X50, vseh osem zunanjih oddelkov Državnega odvetništva RS pa z avdio-video konferenčnimi sistemi Poly Studio 30. Dokupljeni sta bili tudi dve licenci za virtualno sobo za potrebe avdio-video konferenc.

Služba za informatiko je izvedla selitev IT opreme mednarodnega oddelka na novo lokacijo na Trdinovi 4 v Ljubljani ter izvedla priključitev opreme v HKOM omrežje, prav tako pa se je izvedla selitev in priklop IT opreme na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Kranju, ki se je preselil v nove poslovne prostore.

Državno odvetništvo RS se je že v letu 2019 dogovorilo z Arhivom RS za vključitev v pilotni projekt za prenos digitalnega arhiva Državnega odvetništva RS, vse od leta 1993 dalje, ko je takratno Državno pravobranilstvo RS pričelo z informatizacijo vpisnikov. V letu 2020 je bilo tako pripravljeno e-arhivsko gradivo za leta 1993, 1994 in 1995, vendar ga Arhiv RS še ni prevzel.

V letu 2020 se je informacijski sistem Vpisniki dopolnil in dogradil za potrebe vodenja evidence stroškov, t. i. Finančni tok. Za vodenje postopkov pred mednarodnimi in tujimi arbitražnimi tribunali pa je bil izdelan nov vpisnik »MAR«.

Vzdrževanje informacijskega sistema Vpisniki je v letu 2020 potekalo nemoteno, saj je Ministrstvo za pravosodje zagotavljalo dvo ali tro mesečne vzdrževalne pogodbe z izvajalcem. Po poteku zadnje pogodbe o vzdrževanju informacijskega sistema Vpisniki za Državno tožilstvo in Državno odvetništvo RS dne 8. 11. 2020 je Ministrstvo za pravosodje Državno odvetništvo RS obvestilo, da bo izpeljalo postopek javnega naročila za nadaljnje 3-letno vzdrževanje informacijskega sistema Vpisniki, za katerega je bilo predvideno, da bo zaključeno do konca februarja 2021. Državno odvetništvo RS je samo poskrbelo, da v vmesnem času vzdrževanje ni bilo prekinjeno; izpeljan je bil evidenčni postopek in 20. 11. 2020 je bila sklenjena pogodba o vzdrževanju za obdobje do konca februarja 2021. Od Ministrstva za pravosodje je Državno odvetništvo RS dne 24. 12. 2020 prejelo obvestilo, da javno naročilo za nadaljnje 3-letno vzdrževanje informacijskega sistema Vpisniki ni bilo uspešno, ponudnik ni bil izbran.

4.2 Problematika s področja proračunskega financiranja

4.2.1 Proračun Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS se v celoti financira iz sredstev državnega proračuna.

V sprejetem proračunu za leto 2020 so bila načrtovana sredstva:

- v okviru podprograma »090401 – Zastopanje Republike Slovenije in vodenje predhodnih postopkov« (plače, materialni stroški, investicije) v višini 8.597.575 EUR,
- v okviru podprograma »090601 – Poprava krivic in odškodnine« (sredstva za odškodnine po sedmih proračunskih postavkah) v višini 5.195.017 EUR,

kar skupaj predstavlja sprejeti proračun Državnega odvetništva RS v višini 13.792.592 EUR.

Načrtovana sredstva v okviru podprograma »090401 – Zastopanje Republike Slovenije in vodenje predhodnih postopkov« so bila v veliki meri (87,41 odstotkov) namenjena zagotavljanju zakonsko določenih obveznosti, predvsem za plače zaposlenih.

Pri načrtovanju sredstev za izplačilo odškodnin v okviru podprograma »090601– Poprava krivic in odškodnine« pa je težava v tem, da je tovrstne odhodke vnaprej težko predvideti.

Prejšnja leta, vključno z letom 2020, je Ministrstvo za pravosodje v okviru svojega finančnega načrta zagotavljalo sredstva za nakup in vzdrževanje potrebne informacijske infrastrukture tudi za potrebe Državnega odvetništva RS.

ZDOdv v 38. členu določa, da Državno odvetništvo RS opravlja naloge, s katerimi se zagotavljajo splošni pogoji za njegovo delovanje, kar pa vključuje tudi nakup strojne in programske opreme, zagotavljanje storitev podpore uporabnikom in vzdrževanje strojne računalniške in programske opreme ter razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema.

Na podlagi »Sporazuma o prenosu sredstev – pravic porabe z namenom zagotavljanja izvajanja Sporazuma o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti« so bila načrtovana sredstva z Ministrstva za pravosodje prerazporejena na investicijsko postavko Državnega odvetništva RS v višini 231.628 EUR.

Dodaten vir sredstev med letom so bile tudi kupnine od odprodaje dveh starih in izrabljenih službenih vozil v višini 2.760 EUR.

Državno odvetništvo RS je za svojo dejavnost pretežni del sredstev porabilo v skladu s sprejetimi načrti. Skupni odhodki v letu 2020 so znašali 9.624.624 EUR.

V okviru odhodkov so tudi sredstva, ki jih je država zagotovila med letom zaradi protikriznih ukrepov, in sicer v obliki dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije, v skladu z 71. členom ZIUZEOP-COVID-19, in izdatkov za blago in storitve za obvladovanje epidemije -COVID-19, ki jih ob pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati.

V okviru podprograma »090401 – Zastopanje Republike Slovenije in vodenje predhodnih postopkov« je bila poraba sredstev sledeča:

- plače, dodatki in drugi prejemki ter prispevki v višini 7.283.686 EUR,
- dodatki po 71. členu ZIUZEOP-COVID-19 v višini 7.699 EUR,
- materialni stroški v višini 755.256 EUR,
- obvladovanje epidemije– COVID-19 v višini 14.999 EUR,
- investicije in investicijsko vzdrževanje v višini 297.017 EUR,

skupaj odhodki v višini 8.358.657 EUR.

V okviru podprograma »090601 – Poprava krivic in odškodnine« je bila realizacija odškodnin po posameznih odškodninskih postavkah sledeča:

- povračilo škode »izbrisanim« v višini 731.228 EUR,
- odškodnine po sklenjenih poravnava – ESČP v letu 2020 ni bilo realizacije,
- odškodnine na podlagi sodbe – ESČP v višini 18.412 EUR,
- odškodnine zaradi sojenja v nerazumnem roku v višini 39.340 EUR,
- odškodnine žrtvam kaznivih dejanj v višini 54.969 EUR,
- sredstva za odškodnine neupravičeno obsojenim v višini 175.087 EUR,
- odškodnine iz naslova sodnih odločitev v višini 246.931 EUR,

skupaj vsa izplačila odškodnin v višini 1.265.967 EUR.

Podrobnejša razdelitev odhodkov po namenih je obravnavana v Letnem poročilu, ki je del zaključnega računa za leto 2020.

Odhodki proračuna Državnega odvetništva RS, ki so bili v letu 2020 realizirani v obsegu 9.624.624 EUR, predstavljajo 69,78 odstotkov sprejetega in 92,64 odstotkov veljavnega finančnega načrta.

V strukturi odhodkov je bil največji delež namenjen zagotavljanju plač, dodatkov in drugih prejemkov ter prispevkov za zaposlene, ki skupaj z dodatkom za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije – 71. člen ZIUZEOP, predstavljajo 75,76 odstotkov celotnih odhodkov.

Materialni stroški ter izdatki za blago in storitve za obvladovanje epidemije COVID-19 pomenijo 8 odstotni delež, ki skupaj z odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje (3,09 odstotka) dosegajo 11,09 odstotno realizacijo vseh odhodkov proračuna.

V letu 2020 izplačane odškodnine oškodovancem na osnovi sodb sodišč in poravnav predstavljajo 13,15 odstotkov celotne realizacije finančnega načrta.

Vlada RS je že 13. 3. 2020 pripravila in sprejela vrsto ukrepov za omejitev negativnih posledic epidemije za gospodarstvo in prebivalstvo, kot npr. začasno zadržanje izvrševanja državnega proračuna z omejevanjem prevzemanja obveznosti v breme proračuna, omejitev prerazporejanja in pregleda pogodbenih obveznosti z vidika nujnosti opravljanja dejavnosti organa tudi v razmerah epidemije, možnosti zamika aktivnosti v čas po odpravi posledic epidemije ali opustitve aktivnosti, ker ciljev zaradi epidemije ne bo mogoče doseči (sklep Vlade RS št. 41003-2/2020/1 z dne 13. 3. 2020).

Precej načrtovanih sredstev je zato ostalo nerealiziranih.

Na osnovi predloga Ministrstva za finance iz decembra 2020 je bil ostanek prostih pravic porabe s strani Državnega odvetništva RS prerazporejen v proračunsko rezervo v skupni višini 3.638.200 EUR. Večji del tega zneska so neporabljena sredstva za odškodnine v višini 3.250.000 EUR, ostalo pa je posledica nepravočasno zasedenih delovnih mest, daljših bolniških odsotnosti in odsotnosti zaradi porodniških dopustov (213.200 EUR) ter tudi proti kriznih ukrepov, ki so kot posledica epidemioloških razmer nekatere izdatke zmanjšali kar za polovico v primerjavi z letom 2019. Nekateri stroški pa zaradi same narave dela niso bili v celoti realizirani (175.000 EUR).

4.2.2. Stroški zastopanja, priznani Državnemu odvetništvu RS s pravnomočnimi sodnimi odločbami

Med kratkoročne terjatve se v glavno knjigo računovodskega sistema MFERAC od leta 2014 dalje knjižijo tudi terjatve iz naslova stroškov zastopanja, ki so Državnemu odvetništvu RS priznani s pravnomočno sodbo ali sklepom. Vzpostavila se je centralna evidenca prihodkov iz naslova sodno priznanih stroškov zastopanja, hkrati pa tudi evidenca terjatev in pravočasnosti plačil strank iz naslova stroškov zastopanja. Vendar pa je notranji revizor v letu 2019 ugotovil, da obstoječi način evidentiranja in zapiranja terjatev ne omogoča zanesljivega izkazovanja odprtih terjatev. Ker ni bilo vzpostavljenega sistema, s katerim bi morali nosilci spisov obvestiti vnašalca podatkov o novem stanju terjatev, so se nekatere terjatve podvajale, nekatere pa se sploh niso evidentirale. Navedeno se je kot problematično pokazalo predvsem pri prenosu terjatev iz enega v drug vpisnik. Na začetku leta 2020 so bile tako izvedene aktivnosti za vzpostavitev ustreznega sistema vodenja evidenc iz naslova stroškov zastopanja, ki so Državnemu odvetništvu RS priznani s pravnomočnimi sodbami ali sklepi.

Zaradi nezmogljivosti računalniškega programa Interni podračun 845, ki zaradi velike količine podatkov že dolgo ni več ustrezal potrebam pravilnega in celovitega spremljanja terjatev iz naslova stroškov zastopanja, je bila sprejeta odločitev, da se podatke o odprtih terjativah migrira v informacijski sistem Vpisniki, kjer se poleg vseh podatkov, povezanih s posameznim spisom, vodijo tudi pripadajoči finančni podatki (modul »Finančni tok«). Z migracijo, izvedeno v januarju 2020, je bilo prenesenih okrog 9.000 podatkov, kar še vedno predstavlja velik zalogaj pri preverjanju podatkov in ugotavljanju pravilnega stanja odprtih terjatev. Istočasno se je pokazala tudi potreba po dopolnitvi obstoječega informacijskega sistema Vpisniki v delu statistika, ki bi omogočal sprotno analizo vnesenih podatkov, s tem pa tudi pravilnost stanja terjatev, predvsem tistih, ki jih država preko vnosa v računovodski sistem MFERAC konec leta vodi med odprtimi terjativami do strank. Modul »Finančni tok« sedaj omogoča elektronski vpogled v evidenco vseh evidentiranih priznanih stroškov zastopanja, ki so bili priznani s pravnomočno sodbo ali s sklepom, prejeto od 1. 1. 2014 naprej, in vsa plačila stroškov zastopanja, ki so bili priznani s pravnomočno sodbo ali s sklepom iz obdobja pred navedenim datumom, pa jih je dotedanje Državno pravobranilstvo RS oziroma Državno odvetništvo RS prejelo na stroškovni račun po 1. 1. 2014. Državno odvetništvo RS je z naprednim pristopom želelo predvsem zmanjšati birokratske ovire, ki so se pojavljale na področju spremljanja finančnega toka in so sedaj nadgrajene z digitalnimi rešitvami. Nova rešitev ponuja predvsem možnost elektronskega vpogleda v treh ločenih evidenčnih poljih: vzpostavljene terjatve, izdane odredbe za prenakazilo ter evidenca prilivov in odlivov na stroškovni račun Državnega odvetništva RS.

Da bi se zagotovila lažja sledljivost finančnega dela posameznega spisa oziroma sledljivost samih terjatev iz naslova sodno priznanih stroškov zastopanja, s tem pa tudi pravilnost podatkov o stanju terjatev oziroma višini odprtih in zaprtih terjatev, je bila v januarju 2020, upošteva je pretekle izkušnje ter ob iskanju novih sistemskih rešitev, izdana tudi nova odredba generalnega državnega odvetnika, katere predmet je vodenje centralne evidences prihodkov iz naslova sodno priznanih stroškov zastopanja in hkrati vodenje evidences terjatev ter pravočasnosti plačil strank za stroške zastopanja v informacijskem sistemu Vpisniki, poleg tega pa je odredba natančneje določila še izpolnjevanje potrebnih obrazcev, potek dela ter razdelitev nalog med nosilci spisov, vpisniki in Finančno-računovodsko službo, ipd. Po preteku določenega obdobja, ki je bilo namenjeno predvsem uvajanju novega načina poslovanja glede sodno priznanih stroškov zastopanja Državnega odvetništva RS, je bila na podlagi ugotovitev,

povezanih z implementacijo novih rešitev, konec leta 2020 omenjena odredba generalnega državnega odvetnika že tudi spremenjena oziroma dopolnjena.

Nadaljnja vizija Državnega odvetništva RS na področju spremljanja omenjene evidence obsega predvsem posodobitev poslovanja z novimi digitalnimi rešitvami, ki se bodo izvedle v okviru načrtovanega novega informacijskega sistema Vpisniki. Glede na ugotovljene različne pristope in način dela posameznih nosilcev spisov v zvezi s stroški postopka pa je predvidena tudi reorganizacija delovnih procesov in prestrukturiranje dosedanjega načina poslovanja na spisih, ki se nanaša na aktivnosti v zvezi s poplačilom pravnomočno priznanih stroškov postopka, in sicer v smislu centralizacije in standardizacije aktivnosti, usmerjenih v poplačilo terjatev.

Tabela 3: Odprte terjatve iz naslova sodno priznanih stroškov zastopanja s stanjem na dan 31. 12. 2020:

državno odvetništvo	vzpostavljene terjatve	plačila v letu 2020	saldo odprtih terjatev
sedež v Ljubljani	897.816,63	395.633,20	502.183,43
Zunanji oddelek v Mariboru	119.368,46	48.734,33	70.634,13
Zunanji oddelek v Celju	161.692,50	40.257,31	121.435,19
Zunanji oddelek v Kopru	139.175,73	52.728,18	86.447,55
Zunanji oddelek v Kranju	116.177,30	52.722,26	63.455,04
Zunanji oddelek v Murski Soboti	67.417,16	50.708,09	16.709,07
Zunanji oddelek v Novi Gorici	105.145,57	33.528,6,	71.616,94
Zunanji oddelek v Novem mestu	246.243,68	56.126,51	190.117,17
Zunanji oddelek na Ptuj	111.261,20	23.964,71	87.296,49
SKUPAJ	1.964.298,23	754.403,22	1.209.895,01

S sodbami ali sklepi pravnomočno priznani stroški zastopanja predstavljajo prihodek proračuna Republike Slovenije in jih Državno odvetništvo RS, ki nastopa v funkciji nadzornika prehodnega podračuna 845, odprtega pri UJP, prenakaže v proračun, v skladu s Pravilnikom o plačevanju in razporejanju obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov. V letu 2020 je bilo tako iz naslova stroškov zastopanja v proračun odvedeno 754.403,22 EUR, znesek odprtih terjatev pa je konec leta 2020 znašal 1.209.895,01 EUR.

4.3 Problematika pri izvajanju zakonodaje

4.3.1 Poročilo o doseganju ciljev prenove Državnega pravobranilstva RS z novoustanovljenim Državnim odvetništvom RS in priprava sprememb in dopolnitev ZDOdv

V letu 2017 je bila s povsem novo pravno podlago izvedena reforma Državnega pravobranilstva RS v Državno odvetništvo RS. Zakon o državnem odvetništvu (ZDOdv) je začel veljati 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel 20. 11. 2017.

Že ob uveljavitvi, še posebej pa po začetku uporabe novega zakona, so se v zvezi z določenimi členi ZDOdv pojavila nekatera odprta vprašanja oziroma dileme ali pa je zapis členov omogočal različne interpretacije njihove vsebine. Z namenom spremljanja izvajanja zakona v praksi in identifikacije problemov ter priprave neobvezujočih razlag zakona je minister za pravosodje avgusta 2017 ustanovil posebno delovno skupino za implementacijo določb ZDOdv, ki je bila sestavljena iz predstavnikov Ministrstva za pravosodje in Državnega odvetništva RS. Skupina je bila zaradi čim boljše implementacije ZDOdv ter tekočega odpravljanja morebitnih nejasnosti in zavzemanja neobvezujočih stališč v zvezi z določenimi odprtimi vprašanji oziroma dilemami vse od svoje ustanovitve pa do konca leta 2019 zelo aktivna. Skupina je tudi pripravila Poročilo o doseganju ciljev prenove Državnega

pravobranilstva RS z novoustanovljenim Državnim odvetništvom RS, ki je bilo oktobra 2019 predstavljeno tako Komisiji Državnega sveta RS za državno ureditev kot tudi Odboru za pravosodje Državnega zbora RS. Ena od ključnih ugotovitev Poročila o doseganju ciljev prenove Državnega pravobranilstva RS z novoustanovljenim Državnim odvetništvom RS je med drugim bila tudi, da vsi cilji prenove zagotovo še niso doseženi, da pa se je ne glede na dejstvo, da gre za sorazmerno nov zakon, že pokazala tudi potrebnost zakonodajnih sprememb.

Glede na navedeno ugotovitev je bila tako na zadnjem sestanku delovne skupine za implementacijo ZDOdv v decembru 2019 ustanovljena nova, tokrat neformalna delovna skupina za pripravo sprememb in dopolnitev ZDOdv, prav tako sestavljena iz predstavnikov Ministrstva za pravosodje in Državnega odvetništva RS. Skupina se je v letu 2020 kljub izrednim razmeram zaradi razglašene epidemije nalezljive bolezni uspela kontinuirano srečevati na delovnih sestankih. Pred vsakokratnim sestankom so se pripravila kratka izhodišča, glede na posamezno problematiko pa se je k sodelovanju pritegnilo tudi druge relevantne sogovornike. Delovna skupina je tako med drugim obravnavala tudi posamezne tematske sklope z instituti oziroma določbami, glede katerih je Državno odvetništvo RS sicer že v poročilih o delu za pretekla leta opozorilo, da so se v zvezi z njimi pojavila nekatera odprta vprašanja oziroma dileme ali pa ureditev ni skladna s konceptom ZDOdv, da je Državno odvetništvo RS samostojen in avtonomen državni organ. Za delo in poslovanje Državnega odvetništva RS ter s tem tudi glede potrebnosti sprememb so tako še posebej pomembni:

- **drugi odstavek 12. člena ZDOdv**, ki določa, 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 (FURS), državno odvetništvo zastopa tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, razen če se temu odpove. Državno odvetništvo RS opravlja le vlogo prijavitelja terjatev za sicer samostojna pravna subjekta, ustanovljena kot javna zavoda za izvajanje obveznega zdravstvenega oziroma pokojninskega in invalidskega zavarovanja RS, terjatve pa kljub prijavi s strani Državnega odvetništva RS ostanejo na omenjenih zavodih. Omenjena pristojnost za Državno odvetništvo RS predstavlja povečan obseg dela, ki pa državnemu proračunu ne prinaša nobene dodane vrednosti, zato bi bilo po mnenju Državnega odvetništva RS določbo iz ZDOdv smiselno črtati.
- **drugi odstavek 25. člena ZDOdv**, ki določa, da državni organ vedno predhodno pridobi mnenje državnega odvetništva v zadevah iz prvega odstavka, v katerih je vrednost predmeta več kot 100.000 EUR, je že takoj po uveljavitvi ZDOdv odprl številna vprašanja. 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. Po mnenju Državnega odvetništva RS je določba drugega odstavka 25. člena ZDOdv pravzaprav nepotrebna, saj že določba prvega odstavka tega člena daje zadostno podlago, da državni organi v vseh primerih, za katere ocenijo, da predstavljajo potencialno sporna razmerja oziroma predstavljajo potencialno pravno-konfliktne situacije, Državno odvetništvo RS zaprosijo za podajo pravnega mnenja, s čimer se vzpostavljajo pogoji za zmanjšanje tveganj za nastanek

spora in negativnih (finančnih) posledic. Zaradi navedenega Državno odvetništvo RS meni, da je določbo drugega odstavka 25. člena smiselno iz ZDOdv črtati.

- V petem oddelku 2. poglavja ZDOdv je urejen predhodni postopek poskusa mirne rešitve spora. V prvem odstavku 27. člena ZDOdv je določeno, da kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, mora Državnemu odvetništvu RS predhodno predlagati, naj se sporno razmerje na miren način reši pred uvedbo pravnega ali drugega postopka. Predhodni postopek je pogoj za uvedbo pravnega ali drugega postopka (četrti odstavek 27. člena ZDOdv). **Šesti odstavek 27. člena ZDOdv** določa, v katerih postopkih se določbe o predhodnem postopku ne uporabljajo. Gre za določbo, ki je v okviru poglavja »Predhodni postopek mirne rešitve spora« povzročila največ dilem, privedla do odzivov širšega kroga deležnikov in bila tudi predmet razprave na razširjeni implementacijski skupini. Predvsem so se pojavljala različna tolmačenja glede vprašanja, ali nepogodbene odškodninske zahtevke zoper delodajalca predstavljajo uveljavljanje pravic iz delovnega razmerja, glede katerih se, kot je to določeno v šestem odstavku 27. člena ZDOdv, določbe o predhodnem postopku poskusa mirne rešitve spornega razmerja ne uporabljajo. Zaradi tega je generalni državni odvetnik izdal Splošna navodila za delo v zvezi s predhodnimi postopki poskusa mirne rešitve spora glede nepogodbene odškodninske zahtevke zoper delodajalca, ki določajo, da v predhodnih postopkih poskusa mirne rešitve spora (II. poglavje, 5. oddelek ZDOdv) Državno odvetništvo RS obravnava nepogodbene odškodninske zahtevke zaradi storitve, dopustitve ali opustitve delodajalca (zahtevki v zvezi s poškodbami pri delu, mobingom in drugi). Če tožnik v takšnem sporu pred vložitvijo tožbe ni predlagal, da se sporno razmerje reši na miren način (uporaba predhodnega postopka mirne rešitve spora), Državno odvetništvo RS v sodnem postopku uveljavlja neizpolnjevanje procesne predpostavke za vložitev tožbe. Po izdaji omenjenih splošnih navodil pa je generalni državni odvetnik izdal še odredbo o imenovanju članov delovne skupine za usklajeno razlago Splošnih navodil za delo v zvezi s predhodnimi postopki poskusa mirne rešitve spora glede nepogodbene odškodninske zahtevke zoper delodajalca. Delovna skupina skrbi za poenoteno tolmačenje omenjenega splošnega navodila, in sicer tako, da prouči zahtevke za mirno rešitev spornega razmerja, vložene na podlagi šestega odstavka 27. člena ZDOdv, pri katerih se pojavi dvom, ali gre za zahtevek iz naslova nepogodbene odškodninske zahtevke zoper delodajalca ali ne, in glede na sprejeta splošna navodila sprejme stališče, ali zadevo obravnava Državno odvetništvo RS ali ne oziroma ali jo je treba odstopiti v reševanje pristojnemu organu. V letu 2020 je bilo med drugim zavzeto tudi stališče v zvezi z zahtevkom iz kolektivnih delovnih sporov. Delovna skupina je sprejela stališče, da teh zahtevkov Državno odvetništvo RS ne obravnava, saj pristojnost ni podana, temveč se zadeve odstopi v reševanje pristojnemu državnemu organu. Delovna skupina je pri takšni razlagi sledila stališču sodišča iz dveh sklepov, kjer je bil predlog zavržen zato, ker predlagatelj ni začel postopka po 27. členu ZDOdv Državno odvetništvo RS v izogib različnim tolmačenjem predlaga, da se nepogodbene odškodninske zahtevke zaradi storitve, dopustitve ali opustitve delodajalca izrecno izključi iz določbe šestega odstavka 27. člena ZDOdv.
- **36. člen ZDOdv**, ki določa, da vsaka stranka nosi svoje stroške predhodnega postopka ter stroške, ki jih je povzročila po svoji krivdi ali naključju, ki se je njej primerilo. Državno odvetništvo RS ugotavlja, da v postopkih sklepanja poravnave prihaja do situacij, ko pooblaščenec strank, ki so na Državno odvetništvo RS vložile predlog za mirno rešitev spornega razmerja, poravnave ne želijo skleniti, v kolikor jim niso

priznani stroški oziroma nagrada za opravljeno odvetniško storitev in torej sklenitev poravnave pogojujejo s priznanjem stroškov. Glede na to, da gre včasih tudi za primere, za katere se ve, da bodo v primeru sodnega postopka dolgotrajni ali pa je uspeh Republike Slovenije v sodnem postopku vprašljiv, zadeva pa se v predhodnem postopku ni zaključila izključno zaradi vezanosti državnega odvetnika na določbo, da vsaka stranka nosi svoje stroške postopka, je upoštevaje enega od ciljev predlagatelja, to je učinkovitejše izvajanje pristojnosti in s tem povezanih prizadevanj Državnega odvetništva RS za zmanjševanje števila sodnih postopkov, po mnenju Državnega odvetništva RS smiseln razmislek o rešitvah, ki bi državnim odvetnikom ponujale nekoliko več manevrskega prostora pri priznavanju stroškov oziroma nagrade odvetnikom, ki so pooblaščenici vlagateljev predlogov za mirno rešitev spornega razmerja.

- **tretji odstavek 39. člena ZDOdv** v delu, ki določa obvezno predhodno soglasje ministra pri imenovanju in razrešitvi generalnega sekretarja državnega odvetništva. Glede na to, da je generalni sekretar eden od najtesnejših sodelavcev generalnega državnega odvetnika, po mnenju Državnega odvetništva RS, upoštevaje dejstvo, da je Državno odvetništvo RS samostojen državni organ ter da gre za uradniški položaj, na katerega se kandidira na podlagi objave javnega natečaja, pri njegovem imenovanju in razrešitvi ni potrebno predhodno soglasje ministra za pravosodje.
- **prvi odstavek 44. člena ZDOdv** v delu, ki določa, da Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest pri državnem odvetništvu sprejme generalni državni odvetnik po predhodnem soglasju ministra. V praksi se je glede uporabe tega določila izkazalo, da nima dodane vrednosti. Z ZDOdv je vloga Državnega odvetništva RS kot posebnega državnega organa, ki je pri svojem delu samostojen in avtonomen, zelo poudarjena. Ker gre pri sistemizaciji delovnih mest za določanje organizacijske strukture in delitve dela ter nalog po posameznih organizacijskih enotah in posameznih delovnih mestih, kar je nedvomno pomemben element za učinkovito in kakovostno izvajanje nalog, s tem pa tudi samostojnosti in avtonomnosti organa, mora biti pristojnost za sprejem akta po mnenju Državnega odvetništva RS prepuščena le generalnemu državnemu odvetniku.
- **54. člen ZDOdv**, ki določa, da je lahko za generalnega državnega odvetnika imenovan, kdor izpolnjuje pogoje za izvolitev na sodniško mesto na višjem sodišču po zakonu, ki ureja sodniško službo. Po mnenju Državnega odvetništva RS, ki je ustanovljeno kot samostojen in avtonomen državni organ, je pri vodenju organa ključno poznavanje njegovega ustroja, delovanja, pristojnosti in same vsebine nalog poravnavanja, pravnega svetovanja, zastopanja in varovanja javnega interesa ter izvajanja institucionalnih nalog, zaradi česar je nujen pogoj za imenovanje generalnega državnega odvetnika, da izhaja izmed (višjih) državnih odvetnikov, saj je le tako mogoče zagotoviti, da so premoženjski in drugi interesi države kar najbolj strokovno zavarovani.
- **70. člen ZDOdv**, ki določa, da prosta mesta višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov razpisuje Ministrstvo za pravosodje, vendar v nadaljevanju, do prisege, nima na potek javnega natečaja nobenega vpliva. Po mnenju Državnega odvetništva RS je določba pravzaprav nepotrebna, saj bi lahko prosta mesta kot samostojen in avtonomen državni organ razpisovalo tudi Državno odvetništvo RS samo.

4.3.2 Usmeritve Vlade Republike Slovenije za prihodnje delo Državnega odvetništva Republike Slovenije z dne 4. 6. 2020 in aktivnosti Državnega odvetništva RS za njihovo implementacijo

4.3.2.1 Usmeritve Vlade Republike Slovenije za prihodnje delo Državnega odvetništva RS

Vlada Republike Slovenije je ob seznanitvi z Letnim poročilom o delu Državnega odvetništva RS za leto 2019 sprejela tudi naslednje usmeritve za prihodnje delo Državnega odvetništva RS:

- pri večjem številu zastopanih subjektov ali v primeru enakih pravnih in dejanskih stanj naj državno odvetništvo prevzame koordinacijo med organi, poglobljeno svetovalno in pogajalsko funkcijo ter po potrebi na kolegijih državnega odvetništva in na sestankih notranjih in zunanjih oddelkov opozarja na usklajeno ravnanje državnih odvetnikov, tako da bo zagotovljena poenotena dejanska in pravna podlaga kot edino stališče Republike Slovenije;
- v primeru nesoglasij med zastopanim subjektom in državnim odvetništvom glede procesnega dejanja, ki naj se opravi, naj državno odvetništvo zastopanemu vselej predstavi celovito pravno oceno zadeve z navedbo ustaljene sodne prakse in vseh relevantnih predpisov, ki to oceno utemeljujejo, s ciljem varstva zakonitosti in varovanja premoženjskih interesov Republike Slovenije;
- v posameznih zadevah pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami naj državno odvetništvo sledi stališču Vlade Republike Slovenije, če ta oblikuje svoje stališče ali poda usmeritveno navodilo, ki naj ga nato državno odvetništvo zastopa v postopku pred temi sodišči in arbitražami;
- državno odvetništvo naj v luči strokovnega opravljanja nalog pravnega zastopanja Republike Slovenije in skrbi za varstvo premoženjskih in drugih pravic in interesov države dosledno seznanja Vlado Republike Slovenije z morebitnimi sodnimi postopki, ki utegnejo imeti tozadevne posledice za Republiko Slovenijo;
- Mednarodni oddelek državnega odvetništva naj bo z namenom učinkovitega zastopanja in obvladovanja pripada zadev z mednarodnih sodišč in arbitraž učinkovito vpet v delo ostalih oddelkov državnega odvetništva, s katerimi naj se redno strokovno posvetuje in izvaja različne oblike kolegijskega dela;
- državno odvetništvo naj sprejme standarde profesionalne etike delovanja državnih odvetnikov in o tem poroča Vladi Republike Slovenije.

V nadaljevanju so predstavljeni instituti, ukrepi ter načini organizacije dela, ki po mnenju Državnega odvetništva RS predstavljajo bodisi nove korake pri izvajanju aktivnosti za implementacijo navedenih priporočil Vlade RS ali pa le nadaljevanje in nadgradnjo že doslej oblikovanih rešitev oziroma usmeritev pri poslovanju ter izvajanju nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS.

4.3.2.2. Sodelovanje in komunikacija z zastopanimi subjekti

Državno odvetništvo RS intenzivno sodeluje s posameznimi ministrstvi v zadevah, v katerih jih zastopa, in sicer tako glede poročanja v zadevah kot tudi s skupnimi sestanki v posameznih zadevah, na katerih se definirajo problemi ter oblikujejo stališča, ki jih Državno odvetništvo RS nato zastopa pred sodiščem.

V letu 2020 je bilo med predstavniki civilnopravnega in gospodarskega oddelka Državnega odvetništva RS na sedežu v Ljubljani in posameznimi ministrstvi oziroma predstavniki

njihovih pravnih služb opravljenih več sestankov, na katerih so se državni odvetniki in predstavniki ministrstva pogovorili o dilemah v odprtih zadevah in v zvezi z aktualno sodno prakso ter poiskali nekatere rešitve za boljše sodelovanje in čim bolj ugodno rešitev zadev za Republiko Slovenijo.

Državno odvetništvo RS se trudi, da so stališča v zadevah, ki so v obravnavi, ter pravna ocena primerov podana celovito, strokovno in argumentirano. Seveda se nemalokrat zgodi, da zastopani subjekt ne upošteva strokovnega in izkustvenega mnenja nosilca zadeve, ki temelji na obstoječi sodni praksi, kar posledično povzroči tudi nepotrebne stroške v breme proračuna, ki bi se jim bilo možno izogniti. Vendar pa je na tem mestu treba poudariti, da v času od uveljavitve ZDOdv še ni bil izveden postopek, ki ga predvideva 16. člen ZDOdv in torej Vlada RS še ni bila zaprosena, da poda dokončno stališče, na katerega bi bil državni odvetnik vezan. To pomeni, da so državni odvetniki in zastopani subjekti do sedaj glede bistvenih procesnih dejanj na nek način še vedno uspeli poenotiti stališča.

Poenotenje stališč pa je za državnega odvetnika še poseben izziv v zadevah, v katerih je v postopek vpletenih več državnih organov, ki imajo morda različne, lahko celo nasprotujoče si poglede na s strani nasprotne stranke zatrjevano dejansko in pravno podlago zahtevka. Državni odvetniki si v takšnih primerih aktivno prizadevajo za oblikovanje in sprejem stališča, ki bo po njegovi oceni rezultiralo v čim manjšo obremenitev državnega proračuna oziroma proračuna posameznih proračunskih uporabnikov in je smiselno, da ga Republika Slovenija kot enovita stranka zastopa navzven. Pri tem je seveda bistveno, da predstavijo celovito pravno oceno zadeve z navedbo ustaljene sodne prakse in vseh relevantnih predpisov, ki to oceno utemeljujejo.

Po oceni Državnega odvetništva RS je sicer sodelovanje z vsemi zastopanimi subjekti korektno in konstruktivno ter temelji na strokovnosti, kolegialnosti in spoštovanju.

Državno odvetništvo RS si bo še nadalje prizadevalo za vodenje zadev na način, ki vodi k čimbolj učinkoviti zaščiti premoženjskih in morebitnih drugih interesov države in državnih organov.

4.3.2.3 Oblike kolegijskega dela

Državno odvetništvo RS namenja veliko pozornost opozarjanju na potrebnost usklajenega ravnanja na kolegijih državnega odvetništva ter na sestankih notranjih in zunanjih oddelkov, temu pa so namenjene tudi občasne ali stalne delovne skupine, ustanovljene ravno z namenom priprave poenotnih stališč in skrbi za poenoteno delo na enakovrstnih zadevah.

ZDOdv v prvem odstavku 40. člena določa, da je kolegij državnega odvetništva strokovno posvetovalno telo, ki sprejema zlasti stališča o vprašanih, pomembnih za enotno uporabo zakonov in enotno izvrševanje pristojnosti državnega odvetništva. V tretjem odstavku citiranega člena je nato določeno, da se podrobnejša pravila o pristojnostih in organiziranju dela kolegija državnega odvetništva določijo v podzakonskem predpisu, ki ureja poslovanje državnega odvetništva. Nadalje je v prvem in tretjem odstavku 50. člena določeno, da generalni državni odvetnik vodi in predstavlja državno odvetništvo, organizira in usklajuje delo državnih odvetnikov ter odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela državnega odvetništva. Generalni državni odvetnik daje splošna navodila za delo, s katerimi se zagotavlja enotna uporaba predpisov in enotno opravljanje nalog državnega odvetništva.

Pravilnik o poslovanju državnega odvetništva v 14. členu določa oblike kolegijskega dela, v 15. členu pa pristojnosti kolegija državnega odvetništva.

Oblike kolegijskega dela so:

- kolegij državnega odvetništva,
- sestanki enega, več ali vseh oddelkov ali drugih organizacijskih enot,
- stalne ali občasne delovne skupine.

Generalni državni odvetnik sklicuje kolegij in sestanke ter imenuje delovne skupine. Sestanke oddelka na sedežu oziroma zunanjega oddelka lahko poleg generalnega državnega odvetnika sklicuje tudi vodja oddelka.

Zgoraj navedene oblike kolegijskega dela so namenjene:

- usklajevanju dela in učinkovitemu opravljanju zadev z delovnega področja državnega odvetništva,
- sprejemanju pravnih stališč do posameznih pravnih vprašanj,
- usklajevanju dela posameznih oddelkov,
- izboljšanju metode dela, strokovnega izpopolnjevanja in drugim vprašanjem, ki so pomembna za delo državnega odvetništva.

Kolegij državnega odvetništva sprejema stališča o vprašanjih, pomembnih za enotno uporabo predpisov in enotno izvrševanje pristojnosti državnega odvetništva. Pobudo za sprejem ali spremembo že sprejetega pravnega stališča lahko da vsak državni odvetnik neposredno ali preko vodje oddelka.

Državno odvetništvo RS sprejema pravna stališča do posameznih pravnih vprašanj, ki se kažejo pri delu državnega odvetništva, na kolegijih ter delovnih sestankih oddelkov na sedežu in zunanjih oddelkih. O pravnih stališčih oddelka vodja oddelka obvesti generalnega državnega odvetnika, njegovega namestnika, vse državne odvetnike in kandidate. O pravnih stališčih, sprejetih na kolegiju državnega odvetništva, generalni državni odvetnik obvesti vse državne odvetnike in kandidate.

V letu 2020 so se na Državnem odvetništvu RS, kljub epidemiji nalezljive bolezni COVID-19 redno, predvsem seveda preko avdio-video konferenčnega sistema, odvijali kolegiji državnega odvetništva, na katerih se je obravnavala aktualna problematika, povezana z izvajanjem tako ZDOdv kot tudi ostalih predpisov.

Vodje oddelkov problematiko oddelkov obravnavajo sproti, bodisi na formalnih ali neformalnih sestankih oddelka. Na sestankih oddelkov prisotni v dialogu poiščejo skupno stališče o pomembnejših pravnih vprašanjih, in sicer takšnih, ki izhajajo iz istovrstnih sporov, kot tudi o vprašanjih, ki se nanašajo na delo in pristojnosti Državnega odvetništva RS po ZDOdv. Na sestankih oddelkov se prav tako prediskutira aktualno sodno prakso ter pisne povzetke sodb višjih sodišč in Vrhovnega sodišča RS, ki jih pripravljajo vodje posameznih oddelkov in z njimi nato seznanijo še vse ostale vodje oddelkov na Državnem odvetništvu RS, ki poskrbijo, da so z aktualno sodno prakso seznanjeni vsi pravniki na oddelku. .

Na Državnem odvetništvu RS je oblikovanih tudi vrsta stalnih in občasnih delovnih skupin, bodisi z namenom sprejemanja pravnih stališč do posameznih pravnih vprašanj, usklajenega in enotnega dela na posameznem področju dela oziroma poslovanja organa ter glede drugih vprašanj, ki so pomembna za delo Državnega odvetništva RS.

V letu 2020 so delovale naslednje **delovne skupine**:

1. Delovna skupina za sestavo analize poslovnih procesov Državnega odvetništva;
2. Delovna skupina za implementacijo določb ZDOdv in pripravo predloga sprememb zakona;
3. Delovna skupina za usklajevanje dela na področju zahtevkov za povrnitev škode zaradi prekomernega hrupa z javnih cest in železnic;
4. Delovna skupina za problematiko obravnave odškodninskih zahtevkov zaradi nerazglašanih oporok, deponiranih v sodni hramb;
5. Delovna skupina za obravnavo sporov iz razmerij, izvirajočih iz dodelitev sredstev evropske kohezijske politik;
6. Delovna skupina za obravnavanje zahtevkov glede prenesenih vlog v luči Zakona o načinu izvršitve sodbe ESČP;
7. Delovna skupina »Izbrisani« (zadeve za plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva);
8. PK komisija (predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku);
9. PP komisija (predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških);
10. Komisija za odločanje o zahtevkih po Zakonu o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja;
11. Delovna skupina za usklajevanje dela na področju problematike motenj radijskih frekvenc na meji z Republiko Italijo;
12. Delovna skupina za usklajevanje dela na področju ravnanja s komunalno odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami;
13. Delovna skupina za usklajeno delovanje na področju pristojnosti DODV po določbah Družinskega zakonika;
14. Delovna skupina – poslovni načrt družbe za zagotavljanje pomorske pilotaže;
15. Delovna skupina za usklajeno razlago Splošnih navodil za delo v zvezi s predhodnimi postopki poskusa mirne rešitve spora glede nepogodbenih odškodninskih zahtevkov zoper delodajalca;
16. Delovna skupina za Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank;
17. Delovna skupina za implementacijo ZNP-1;
18. Delovna skupina za implementacijo ZPP-E;

19. Delovna skupina za obravnavo kolektivnega spora Sindikat MORS proti RS zaradi kršitve 4. točke 40. člena KPND (solidarnostna pomoč);
20. Delovna skupina za obravnavo problematike socialnih sporov in usklajeno sodelovanje z MDDSZ;
21. Delovna skupina za obravnavo zadev iz naslova plačila odškodnine za neizkoriščene dni tedenskega počitka;
22. Delovna skupina za obravnavo zadev s področja sprememb in prenehanja pogodb zaradi spremenjenih okoliščin, povezanih z epidemijo COVID-19;
23. Delovna skupina za obravnavo zadev zaradi znižanja plače funkcionarjem na podlagi ZIUZEOP;
24. Zahtevki iz naslova kršitev pogodb v zvezi s poslovanjem in obratovanjem Letališča E. Rusjana Maribor;
25. Delovna skupina za usklajevanje dela na področju zavarovanja in izterjav Republike Slovenije v tujini.

4.3.2.4 Krepitev svetovalne vloge Državnega odvetništva RS

Med pomembnejše vsebinske spremembe, ki jih je prinesel ZDOdv, spada močno poudarjena svetovalna funkcija organa, ki ima podlago v 24. členu ZDOdv, ki določa, da državno odvetništvo državi in državnim organom svetuje v premoženjskopравnih zadevah, svetovalna funkcija državnega odvetništva v obliki oblikovanja pravnih mnenj pa ima temelj v določbah 25. in 26. člena ZDOdv. Ključne naloge svetovalne funkcije so opozarjanje predlagateljev predpisov na nekatere bolj ali manj (ne)posrečene zakonodajne rešitve, predlaganje sprememb in dopolnitev posameznih predpisov, upoštevanje pri tem sodno prakso, opozarjanje na neustrezno prakso pravnega odločanja posameznih državnih organov, iz katere izvirajo preštevilni spori, ter nudenje strokovne pomoči v obliki pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije.

Namen takšne ureditve, ki že v izhodišču daje večji poudarek preventivnemu delovanju Državnega odvetništva RS v vlogi varuha premoženjskih koristi in interesov Republike Slovenije ter v tem okviru tudi njegovi svetovalni funkciji, je predvsem v tem, da država oziroma državni organi Državno odvetništvo RS že v fazi sprejemanja določenih odločitev ali vstopanja v pravno-poslovna razmerja zaprosijo za pravno svetovanje ali oblikovanje pravnega mnenja, s čimer se lahko bistveno zmanjša tveganje za nastanek pravno-konfliktnih situacij oziroma spornih razmerij, ki lahko Republiko Slovenijo v skrajni fazi privedejo do situacije, da se znajde kot stranka v sodnih postopkih. Državno odvetništvo RS si prizadeva podati jasne in konkretne, predvsem pa takojšnje predloge k določenim odločitvam, s čimer se uresničuje tudi eden od ciljev reforme, to je povečanje fleksibilnosti organa.

Prav tako se Državno odvetništvo RS zaveda, da mora ob prejemu tožbe v odgovor oziroma ob naročilu za vložitev tožbe s temeljito pripravo in študijem oziroma natančno, celovito in poglobljeno proučitvijo relevantne dejanske in pravne podlage zastopanemu subjektu podati jasna stališča o tem, na kakšen način se lahko v določenem konkretnem sporu na kar najbolj optimalen način zaščitijo premoženjski in drugi državni interesi. Na drugi strani pa Državno

odvetništvo RS tudi od zastopanih subjektov pričakuje ravnanje, skladno z drugim odstavkom 16. člena ZDOdv, poleg tega pa tudi ustrezno komunikacijo in koordinacijo.

Posebej je treba izpostaviti ustanovitev svetovalno-analitičnega oddelka, katerega delovno področje je:

- priprava odločitev glede prevzema zastopanja po tretjem odstavku 12. člena in drugem odstavku 13. člena ZDOdv,
- na zahtevo državnega organa oblikovanje pravnega mnenja, povezanega z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije (prvi odstavek 25. člena ZDOdv),
- oblikovanje predhodnega mnenja državnim organom v zadevah, v katerih je vrednost predmeta več kot 100.000 eurov (drugi odstavek 25. člena ZDOdv),
- na predlog subjektov, ki so v celoti v lasti države, oblikovanje posameznega pravnega mnenja, povezanega z varstvom njihovih premoženjskih in drugih pravic in interesov, če gre za zadevo, ki ima neposredne posledice za javna sredstva, to je za javnofinančne prejemke in izdatke, prejemke in izdatke uporabnikov proračunov ter premoženje blagajn javnega financiranja in uporabnikov proračunov (26. člen ZDOdv),
- priprava strokovnih podlag za obravnavo na razširjenem kolegiju,
- priprava predlogov možnih ukrepov na določenem delovnem področju po 49. členu ZDOd,
- izdelava letnih poročil Državnega odvetništva RS,
- pomoč pri vodenju oddelkov na sistemski ravni,
- obravnava in izdelava pripomb in predlogov k predpisom, ki jih Državno odvetništvo RS prejme v obravnavo,
- obveščanje zaposlenih o novih predpisih,
- opravljanje drugih nalog po odredbi generalnega državnega odvetnika ali namestnika generalnega državnega odvetnika.

Od ustanovitve do danes je svetovalno-analitični oddelek ustvaril trdne temelje in s svojim strokovnim delom potrdil upravičenost ustanovitve. Raznovrstnost zadev, ki jih oddelek, seveda ob pomoči ostalih oddelkov, obravnava, ostaja, pripad zadev pa se je stabiliziral. Svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS se z leti vedno bolj krepi, pri čemer je treba poudariti, da gre za strokovno izjemno zahtevno oblikovanje pravnih mnenj, ki se nanašajo na različna pravna področja in izjemno različne vsebine ter problematiko urejanja varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije. Tudi znotraj Državnega odvetništva RS se svetovalna funkcija krepi, zlasti na področju obravnave ključnih vprašanj, pomembnih za delovanje organa, obravnave zadev izjemnega pomena ter v okviru obravnave strokovno pomembnih in medijsko izpostavljenih zadev, prav tako pa tudi pri nudenju pomoči oziroma svetovanja nosilcem spisov (na ostalih oddelkih Državnega odvetništva RS) v izjemno pomembnih, zahtevnih ali medijsko izpostavljenih zadevah. Ključna naloga svetovalno-analitičnega oddelka je torej obravnava pravno najzahtevnejših in kompleksnih zadev, poleg tega pa se ta oddelek praktično na dnevni ravni vključuje v razreševanje urgentnih vprašanj, ki se pojavljajo posameznim zastopanim subjektom.

Nadaljnji razvoj izvajanja svetovalne funkcije prinaša vrsto novosti. Oblikovanje pravnih mnenj se bo koncentriralo v okviru svetovalno-analitičnega oddelka, kar je bil sicer tudi cilj, ki ga je Državno odvetništvo RS zasledovalo z ustanovitvijo oddelka, zato se je svetovalno-analitični oddelek kadrovsko že okrepil, po potrebi pa se bodo izvedle še nadaljnje prerazporeditve višjih državnih odvetnikov v ta oddelek. Višjim državnim odvetnikom, razporejenim na ta oddelek, se bo ukinil avtomatični delni pripad novih zadev drugih oddelkov

ter jim bodo na podlagi odredbe generalnega državnega odvetnika lahko v delo dodeljene le posamezne, izjemno zahtevne delovne, civilne, gospodarske ali nepravdne zadeve. Obravnava zadev bo na oddelku potekala po sistemu t. i. »enotnega senatnega odločanja članov svetovalno-analitičnega oddelka«. Nosilec spisa bo pripravil pregled odprtih vprašanj ter predlog rešitve, ki ga bo nato oddelek obravnaval v okviru senata, končno stališče oziroma pravno mnenje pa bo zastopanemu subjektu posredoval nosilec spisa. Na ta način bo poskrbljeno, da bo posamezna zadeva obravnavana celostno, iz vseh vidikov, stališče posameznega nosilca zadeve pa bo podprto tudi s strokovnim konsenzom kolegov.

Kvalitetna, strokovna in poglobljena obravnava zadev z različnih pravnih področij in hitro reševanje zadev so cilji, ki jih Državno odvetništvo RS zasleduje na področju svetovalne funkcije.

4.3.2.5 Projekt izdelave smernic za sklepanje tipskih pogodb oziroma standardnih pogodbenih določil za državne organe in subjekte, ki z njimi stopajo v pogodbeno razmerja

Državno odvetništvo RS ima v okviru krepitev svoje svetovalne vloge v načrtu tudi izdelavo smernic za sklepanje najpogostejših gospodarskih pogodb, ki jih država in njeni organi sklepajo z gospodarskimi subjekti, ter usklajevanje in prilagajanje le-teh v primeru sprememb zakonodaje in sodne prakse.

Država in njeni organi sklepajo številne pogodbe z različnimi fizičnimi in pravnimi osebami (gospodarskimi subjekti). Državni organi morajo glede na določbo drugega odstavka 25. člena ZDOdv, če vrednost predmeta pogodbe presega 100.000,00 EUR, vedno predhodno pridobiti mnenje Državnega odvetništva RS. Obstoječa ureditev ima pozitivne in negativne strani. Med pozitivne je potrebno šteti, da se s takšno ureditvijo krepi svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS, ki ima nedvomno pozitivne učinke tako za državne organe kot tudi za gospodarske subjekte. S tem se namreč povečuje pravna varnost na področju sklepanja gospodarskih pogodb in zmanjšuje tveganje za nastanek sodnih sporov. Po drugi strani pa se je v praksi določba drugega odstavka 25. člena ZDOdv izkazala kot ena najbolj problematičnih določb, in sicer tako za državne organe kot tudi za Državno odvetništvo RS. Predhodno namreč ni bilo narejene analize v smeri števila in vrste zadev, v katerih so državni organi na podlagi omenjene določbe dolžni zaprositi Državno odvetništvo RS za mnenje. Ob doslednem izvajanju predmetne določbe bi se pripad tovrstnih zadev povečal do te mere, da Državno odvetništvo RS ob obstoječi kadrovski strukturi ne bi bilo sposobno kvalitetno in pravočasno opravljati zakonsko določene funkcije svetovanja. Čeprav bi zakonske določbe morale biti s stališča uporabnikov jasne, določne in razumljive, tega za konkretno določbo ni mogoče trditi. Državno odvetništvo RS ugotavlja, da državni organi v velikem številu primerov zgolj posredujejo osnutke pogodb, pri čemer ne izpostavijo konkretnega pravnega vprašanja, glede katerega želijo prejeti pravno mnenje. Ker Državno odvetništvo RS ne more prevzeti pristojnosti in nalog posameznih državnih organov, niti njihove odgovornosti ter nima podlage za oblikovanje stališč glede poslovnih, strateških, komercialnih in stroškovnih elementov poslov, pogosto pride do dileme, kakšno pravno mnenje naj v konkretni zadevi sploh poda. Tudi z zakonom določena vrednost se je izkazala za vprašljivo, saj le-ta pogosto ni pravi pokazatelj morebitnih težav v kasnejših postopkih. Številne pogodbe sedaj glede na določilo drugega odstavka 25. člena ZDOdv zaradi prenizke vrednosti pravnega posla namreč niti niso predložene Državnemu odvetništvu RS, pa čeprav se morda v zvezi z njimi odpirajo vprašanja, ki bi jih bilo v izogib nadaljnjim tveganjem smiselno razčistiti, po drugi strani pa gre pri pogodbah nad določeno vrednostjo, katerih vsebina je bila morda že večkrat pregledana in kot

taka sama po sebi ni problematična, zgolj za zadostitev formalnosti in se pri aktivnostih Državnega odvetništva RS niti ne pričakuje neke dodane vrednosti.

Na izpostavljene pomanjkljivosti je Državno odvetništvo RS že opozorilo v poročilih o delu za pretekla leta, prav tako pa je bila problematika določbe 25. člena ZDOdv predmet ugotovitev Poročila o doseganju ciljev prenove Državnega pravobranilstva RS z novoustanovljenim Državnim odvetništvom RS. Glede na to, da določba drugega odstavka 25. člena ZDOdv v praksi povzroča tako različne interpretacije in sproža tako različne pristope državnih organov, je Državno odvetništvo RS predlagalo spremembo določbe 25. člena ZDOdv tako, da bi se črtal njen drugi odstavek. Državno odvetništvo RS je ob tem prepričano, da se zaradi tega njegova svetovalna funkcija ne bo zmanjšala, saj že določba prvega odstavka 25. člena ZDOdv daje zadostno podlago, da se državni organi lahko kadarkoli obrnejo na Državno odvetništvo RS po nasvet oziroma pravno mnenje, pri čemer je potrebno pripraviti obrazložitev problema in izpostaviti konkretno pravno vprašanje.

Na sestanku neformalne delovne skupine za pripravo sprememb in dopolnitev ZDOdv pa je Državno odvetništvo RS poleg predloga za črtanje drugega odstavka 25. člena ZDOdv predstavilo tudi vizijo krepitve svetovalne funkcije na sistemski ravni, ki bi se lahko izvedla na način, da bi se Državno odvetništvo RS povežalo z državnimi organi in ugotovilo število gospodarskih pogodb, ki jih država in njeni organi (posamezna ministrstva in drugi državni organi) sklepajo z gospodarskimi subjekti, vrste pogodb, ki jih država in njeni organi (posamezna ministrstva in drugi državni organi) sklepajo z gospodarskimi subjekti, glede posameznih vrst pogodb pregledalo veljavno nacionalno in evropsko zakonodajo ter ugotovilo, kateri so najpogostejši problemi pri posameznem tipu gospodarskih pogodb in kako veljavna sodna praksa rešuje te probleme. V dosednji praksi izdelave pravnih mnenj je bilo namreč ugotovljeno, da se vsebina pogodb v nekaterih delih pogosto ponavlja, prav tako se, predvsem v zvezi z istim tipom pogodbe, pogosto odpirajo enake ali vsaj podobne dileme (pri kupoprodajni pogodbi npr. vprašanja v zvezi z jamčevanjem za napake, pogodbenimi garancijami, klavzulami glede pristojnosti, uporabo prava, ipd.).

Ker je Državno odvetništvo RS od uveljavitve ZDOdv dalje največ zaprosil za izdajo pravnega mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv prejelo s strani Ministrstva za notranje zadeve, in sicer več kot tretjino vseh prejetih zaprosil, smo se z njihovim soglasjem v projektu najprej osredotočili na pogodbe, ki jih sklepa ta državni organ. Z Ministrstvom za notranje zadeve je bilo dogovorjeno, da se projekt »tipizacije« najprej usmeri v področje prodajnih pogodb, ki so ene najštevilčnejših, ki jih sklepajo na ministrstvu.

V zvezi s posredovanimi osnutki prodajnih pogodb je Državno odvetništvo RS ob poskusu poenotenja besedila ugotovilo, da zaradi prevelike raznolikosti vsebine osnutkov pogodb ni mogoče strniti v en sam vzorec pogodbe oziroma ta verjetno ne bi imel velike uporabne vrednosti. Po mnenju Državnega odvetništva RS pa bi bilo možno izdelati smernice za pripravo posameznih vsebinskih sklopov v prodajni pogodbi, katere stranka je država. Na ta način, torej prek smernic, v katerih bi bili obravnavani pomembni aspekti konkretne pogodbene vsebine, bi bilo mogoče zaobjeti večje število različnih situacij in relevantnih vprašanj, stranka pa bi imela možnost, da ob upoštevanju okoliščin konkretne prodaje izbere nabor najustreznejših priporočil oziroma iz priporočenih tipiziranih pogodbenih določil pogodbo sestavi tako, da bi le-ta najbolj ustrezala okoliščinam konkretne prodaje.

Na podlagi navedenega koncepta bi prodajni pogodbi sledile še druge gospodarske pogodbe, ki jih najpogosteje sklepajo državni organi, sodelovanju z Ministrstvom za notranje zadeve pa

bi sledilo še povezovanje z drugimi državnimi organi. Zainteresirani subjekti bi v smernicah za sestavo posameznega tipa pogodbe prejeli vse bistvene informacije, ki bi jim olajšale sestavo pogodbenega besedila, kot so npr. informacije o vseh pravno relevantnih predpisih za sklenitev posameznih tipov pogodb, o bistvenih elementih, ki jih mora vsebovati posamezen tip pogodbe, o morebitnih pasteh posameznih pogodbenih določil ipd. Na podlagi pravne teorije in sodne prakse bi opozorili tudi na najpogostejše napake v praksi ter predlagali ustrezne rešitve glede tistih delov pogodb, kjer bi se besedilo lahko dejansko poenotilo in tipiziralo. Smernice bi se sproti vsebinsko dograjevale in izpopolnjevale, prav tako pa tudi novelirale glede na spremembe zakonodaje in sodne prakse.

Državno odvetništvo RS že na podlagi do sedaj izvedenih aktivnosti ugotavlja, da gre za izjemno obsežen projekt, ki predpostavlja zelo kompleksno, strokovno zahtevno ter časovno obsežno delo, predvsem pa zahteva tudi aktivno in tvorno sodelovanje zainteresiranih državnih organov. Izdelava smernic za sklepanje posameznih tipov gospodarskih pogodb, ki jih država in njeni organi najpogosteje sklepajo z gospodarskimi subjekti, namreč terja ne le pregled velikega števila pogodb, temveč tudi obravnavo prejetih pogodb z vidika aktualne zakonodaje ter domače in tudi evropske sodne prakse, ki je na področju pogodbenega prava izjemno obsežna. Natančnejše časovnice za izdelavo smernic zato zaenkrat ni mogoče predvideti. Glede na to, da ZDOdv državnim organom tako ali tako omogoča, da Državno odvetništvo RS tudi v času, ko se izdelujejo smernice ali pa tudi ob morebitni spremembi ZDOdv s črtanjem drugega odstavka 25. člena ZDOdv, kadarkoli zaprosijo za pravno mnenje glede konkretnega pravnega posla (na podlagi prvega odstavka 25. člena ZDOdv), pa Državno odvetništvo RS meni, da je utemeljeno, da se pri vsebinsko tako obsežnem projektu prednost da kvaliteti izdelka in si za dosego tega cilja vzame ves potreben čas.

Glede na to, da je projekt šele na začetku, še ni mogoče predvideti, kakšna bi bila končna dejanska uporabnost smernic v praksi. Že v tem trenutku pa je mogoče opredeliti dileme, ki bi lahko vplivale na sam uspeh projekta oziroma postavile pod vprašaj smiselnost njegovih ciljev. Smernice oziroma priporočena tipizirana pogodbeno določila bi namreč organom sicer lahko olajšala sestavo posameznih pogodb, vendar pa vseh različnih kompleksnih pravnih situacij verjetno nikoli ne bi mogle zajeti. Tako obstaja verjetnost, da bi se lahko poenotilo in tipiziralo besedilo zgolj v tistih vsebinah, ki tudi v dosedanji praksi državnim organom ne predstavljajo težav. Dejstvo je, da so gospodarske pogodbe, ki jih sklepajo država in državni organi, po vsebini zelo raznolike, pogosto gre za mešane pogodbe z mnogimi specifikami, kar pomeni, da bi glede najzahtevnejših, najkompleksnejših pogodb ter ravno takih pravnih vprašanj državni organi Državno odvetništvo RS še naprej zaprošali za oblikovanje pravnega mnenja. Ob navedenem se zato nenazadnje zastavlja tudi vprašanje sorazmernosti vloženega časa in truda vseh deležnikov napram končni uporabnosti smernic v praksi. Tako za Državno odvetništvo RS kot tudi za državne organe, ki bi sodelovali pri projektu izdelave smernic, bi potrebne aktivnosti nedvomno zahtevale velike časovne vložke, glede katerih pa bo morda v nadaljevanju ugotovljeno, da predstavljajo preveliko časovno breme glede na obveznosti v zvezi z izvajanjem rednih nalog državnih organov, zlasti v trenutnem obdobju, ko je pri vseh državnih organih potrebno izvesti ogromno dodatnih nalog, vezanih na obvladovanje in preprečevanje epidemije nalezljive bolezni COVID-19.

Državno odvetništvo RS predstavljene vizije zagotovo ne more uresničiti samo, brez sodelovanja državnih organov, zato bo njihovo pripravljenost za sodelovanje pri projektu, sprejemanje ciljev projekta in poteka predstavljenih aktivnosti ter njihovo odzivnost skrbno spremljalo ter ugotovitvam tudi prilagajalo svoje delovanje in aktivnosti.

4.3.2.6 Seznanjanje Vlade Republike Slovenije s sodnimi postopki, ki utegnejo imeti posledice za javno-finančna sredstva

Državno odvetništvo RS je bilo s sklepom Vlade RS, št. 41003-1/2016/2 iz meseca januarja 2016, in s sklepom Vlade RS, št. 71100-4/2016/10 iz meseca decembra 2016, zadolženo, da Ministrstvu za finance dvakrat letno poroča o odprtih sodnih, izvensodnih, arbitražnih in drugih postopkih, ki predstavljajo finančna tveganja za državo oziroma so zahtevki ovrednoteni nad 1 mio EUR. Državno odvetništvo RS za potrebe poročanja temeljito preveri vse prejete zadeve in zadeve v delu ter je njihova vrednost nad 1 mio EUR ter poda poročilo o vsaki zadevi posebej. Ravno tako Državno odvetništvo RS poda poročilo o zaključenih zadevah, ki vsebuje tudi pojasnilo o načinu zaključka zadeve. Ministrstvo za finance mora nato pripraviti gradivo glede finančnih tveganj za Vlado RS in tudi poroča na seji Vlade RS. Vlada RS izda sklep, o tem, da je bila seznanjena s stanjem odprtih sodnih, izvensodnih, arbitražnih in drugih postopkov, iz katerih izhajajo večja proračunska in druga tveganja, kot določa 6. točka sklepa Vlade RS, št. 71100-4/2016/10 z dne 22. 12. 2016.

Državno odvetništvo RS prav tako na zaprosilo Ministrstva za finance večkrat letno posodablja »prospekt« s podatki o odprtih civilno-gospodarskih zadevah (skupnem številu in vrednosti zadev) in s podatki o posameznih odprtih zadevah, katerih zahtevana vrednost presega 100 mio EUR.

V okviru procesa izdaje ali odkupa obveznic Državno odvetništvo RS izda pravno mnenje, ki ga Republika Slovenija predloži organizatorjem izdaje obveznic. Pravno mnenje podpiše generalni državni odvetnik.

4.3.2.7 Način dela mednarodnega oddelka

Ena od usmeritev Vlade RS za nadaljnje delo Državnega odvetništva RS je bila tudi, da naj v posameznih zadevah pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami državno odvetništvo sledi stališču Vlade RS, če ta oblikuje svoje stališče ali poda usmeritveno navodilo, ki naj ga nato državno odvetništvo zastopa v postopku pred temi sodišči in arbitražami.

Državno odvetništvo RS ob navedenem pojasnjuje, da kljub temu, da usmeritvena navodila Vlade RS za zastopanje Republike Slovenije v postopkih pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami v ZDOdv niso izrecno določena, jih za sodne postopke pred Sodišči Evropske unije opredeljuje 49.n člen Poslovnika Vlade RS. Vlada RS poda usmeritvena navodila v Opredelitvi Republike Slovenije v sodnem postopku, katerega predlog pripravi pristojno ministrstvo ali vladna služba, v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za evropske zadeve, in vladno službo, pristojno za zakonodajo, ter Državnim odvetništvom RS v skladu s predpisi, ki urejajo njegove pristojnosti. S strani Vlade RS obravnavano in sprejeto Opredelitev Republike Slovenije v sodnem postopku državni odvetnik, ki zastopa Republiko Slovenijo pred Sodišči Evropske unije, dosledno upošteva v pisnem in/ali ustnem delu sodnega postopka.

Tudi v praksi se polno odraža zavedanje državnih odvetnikov, ki zastopajo Republiko Slovenijo pred tujimi in mednarodnimi sodišči in arbitražami, da morajo biti odločitve za udeležbo Republike Slovenije in njena stališča umeščena v širši mednarodnopravni in zunanjepolitični kontekst. Tako sta bili v dveh zadevah, ki sta predmet postopkov pred Sodišči Evropske unije, na predlog in v sodelovanju s pristojnima ministrstvom pripravljene pisni

vlogi za udeležbo Republike Slovenije v postopkih. A stališča ministrstev zaradi drugačne ocene Vlade RS ali drugih ministrstev oziroma vladnih služb glede potrebnosti ali smiselnosti udeležbe niso bila obravnavana in sprejeta v skladu s Poslovníkom Vlade Republike Slovenije. Državni odvetnik posledično pisne vloge v nobeni izmed zadev ni vložil, kar potrjuje dejansko vezanost na odločitve Vlade RS pri vključevanju države kot mednarodnopravnega subjekta v postopke pred Sodišči Evropske unije.

Nadalje pa je Vlada RS Državnemu odvetništvu RS priporočila tudi, da naj bo mednarodni oddelek državnega odvetništva z namenom učinkovitega zastopanja in obvladovanja pripada zadev z mednarodnih sodišč in arbitraž učinkovito vpet v delo ostalih oddelkov državnega odvetništva, s katerimi naj se redno strokovno posvetuje in izvaja različne oblike kolegijskega dela.

Usmeritev Vlade RS po učinkoviti vpetosti mednarodnega oddelka v delo ostalih oddelkov se že sedaj implementira na več načinov: s sodelovanjem državnih odvetnikov z mednarodnega oddelka v delovnih skupinah, ki obravnavajo sistemska vprašanja na določenem pravnem področju in jih vodijo državni odvetniki, razporejeni v druge notranje organizacijske enote (tako npr. državni odvetniki, ki so z letnim razporedom dela razporejeni na mednarodni oddelek, sodelujejo v Delovni skupini za usklajeno delovanje na področju novih pristojnosti državnega odvetništva po določbah Družinskega zakonika v povezavi z določbami Zakona o nepravdnem postopku, ki urejajo postopke za ureditev osebnih stanj in družinskih razmerij, Delovni skupini glede obravnave predloga zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, Delovni skupini za usklajevanje dela na področju ravnanja s komunalno odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami, Delovni skupini za usklajevanje dela na področju problematike motenj radijskih frekvenc na meji z Republiko Italijo) ali pa državni odvetniki iz drugih notranjih organizacijskih enot sodelujejo pri delu delovnih skupin za obravnavo vsebin, ki sodijo v pristojnosti mednarodnega oddelka (Delovna skupina za obravnavo problematike, povezane z napovedano mednarodno arbitražo zaradi domnevnih protipravnih ravnanj Republike Slovenije v zvezi s črpanjem zemeljskega plina na Petišovskem polju). Državne odvetnike z mednarodnega oddelka se prav tako vključuje v delo na konkretnih zadevah iz pristojnosti nacionalnih sodišč, in sicer v obliki posvetovanj državnih odvetnikov iz drugih notranjih organizacijskih enot glede vprašanj s področja mednarodnega prava, prava človekovih pravic in prava Evropske unije, prav tako pa potekajo posvetovanja državnih odvetnikov na mednarodnem oddelku s kolegi na drugih oddelkih, ki so se s pravno problematiko, relevantno v postopku pred mednarodnim sodiščem ali arbitražo, že srečali v nacionalnem kontekstu.

Kot primer dobre prakse sodelovanja je izpostaviti vključevanje državnih odvetnikov z mednarodnega oddelka v delo na konkretnih zadevah iz pristojnosti nacionalnih sodišč, ki se izvaja bodisi na formalen (z dodelitvijo državnega odvetnika kot drugega nosilca na spis) ali na neformalen način (v obliki posvetovanj, prenosa znanja z vsebinskih področij mednarodnega oddelka, posredovanja informacij o sodni praksi mednarodnih sodišč, vključevanja na sestanke ipd). Prav tako je vzpostavljeno tvorno sodelovanje med državnimi odvetniki, ki zastopajo Republiko Slovenijo pred mednarodnimi sodišči v zadevah, v katerih je Republiko Slovenijo kot stranko v postopku pred domačim sodiščem zastopal državni odvetnik z druge notranje organizacijske enote na sedežu Državnega odvetništva RS ali na zunanjem oddelku.

Vse navedene metode povezovanja omogočajo učinkovit prenos znanja in izkušenj med državnimi odvetniki, čedalje višjo raven uporabe prava Evropske unije in sodne prakse

mednarodnih sodišč v nacionalnih sodnih postopkih ter posledično pričakovani manjši pripad zadev z mednarodnih sodišč na dolgi rok.

4.3.2.8 Sprejem Standardov profesionalne etike državnih odvetnikov

Vlada RS je z usmeritvami št. 70200-1/2020/5 z dne 4. 6. 2020 Državnemu odvetništvu RS naložila tudi, da najpozneje v roku treh mesecev sprejme standarde profesionalne etike državnih odvetnikov in o tem poroča Vladi RS.

Generalni državni odvetnik je tako z namenom zagotavljanja najvišjih standardov delovanja državnega odvetništva na področju varovanja premoženjskih in ustavnih interesov Republike Slovenije ter javnega interesa, z namenom varovanja ugleda države in državnega odvetništva kot samostojnega in avtonomnega državnega organa ter v prizadevanju za krepitev zaupanja družbe v organe pravosodja ter vrednote pravne države, sprejel Standarde profesionalne etike državnih odvetnikov ter o tem v postavljenem roku poročal Vladi RS.

Standardi profesionalne etike državnih odvetnikov veljajo za generalnega državnega odvetnika in namestnika generalnega državnega odvetnika, višje državne odvetnike in državne odvetnike. Smiselno se uporabljajo tudi za kandidate za državne odvetnike, pravnike in pripravnike na Državnem odvetništvu RS. Standardi profesionalne etike državnih odvetnikov so zapis načel, pravil in vodil, po katerih se ravnajo prej navedene osebe in so izraz njihovega odnosa do pomembnih etičnih in moralnih načel ravnanja in vedenja.

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

Področje nadzora nad delom Državnega odvetništva RS je urejeno v VI. Poglavju ZDOdv, ki nosi naslov »Nadzor nad delom državnega odvetništva« (91. do 93. člen ZDOdv).

ZDOdv ureja mehanizem nad delom državnega odvetništva, ki se izvaja v obliki splošnega, delnega ali posamičnega pregleda dela državnih odvetnikov in drugih uslužbencev Državnega odvetništva RS 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 dela 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. Splošni pregled dela vsakega posameznega oddelka na sedežu ter vsakega posameznega zunanjega oddelka se opravi najmanj enkrat na tri leta. Če se pri nadzoru ugotovijo pomanjkljivosti ali večji obseg nepravilnosti, je v končnem poročilu o opravljenem nadzoru treba predlagati ustrezne ukrepe in roke za njihovo izvedbo. Po preteku rokov se opravi kontrolni pregled izvršitve ukrepov in preveri njihov učinek. Končno poročilo o opravljenem nadzoru se pošlje tudi Ministrstvu za pravosodje.

Na podlagi ugotovitev nadzorov o pomanjkljivostih in napakah pri delu državnih odvetnikov CIP in Državno odvetništvo RS izvajata ustrezne izobraževalne oblike.

Nadzor se uvede z odredbo o nadzoru generalnega državnega odvetnika, in sicer jo le-ta lahko izda na lastno pobudo, mora pa jo izdati na zahtevo ministra. Z odredbo o nadzoru se določijo vrsta, obseg in način opravljanja nadzora.

V letu 2018 je generalni državni odvetnik izdal »Načrt nadzorov nad delom Državnega odvetništva RS v obdobju do konca leta 2020«, v katerem je določil terminski plan izvajanja nadzorov v obdobju od 1. 12. 2018 do vključno 31. 12. 2020. Skladno z načrtom so se tudi v letu 2020 izvajali nadzori, in sicer so bili izvedeni naslednji pregledi nad poslovanjem posameznih oddelkov:

- Kontrolni pregled na izvršilnem oddelku Državnega odvetništva na sedežu v Ljubljani (januar 2020);
- Splošni pregled na Zunanjem oddelku državnega odvetništva na Ptuju (januar 2020);
- Delni pregled posameznih vrst zadev na civilnopravnem in gospodarskem oddelku Državnega odvetništva na sedežu v Ljubljani (junij 2020);
- Dodatni delni pregled na civilnopravnem in gospodarskem oddelku Državnega odvetništva na sedežu v Ljubljani (september 2020);
- Delni pregled posameznih vrst zadev na delovnopravnem in socialno-pravnem oddelku Državnega odvetništva na sedežu v Ljubljani (junij 2020);
- Delni pregled posameznih vrst zadev na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Kopru (september 2020);
- Kontrolni pregled na Zunanjem oddelku državnega odvetništva na Ptuju (september 2020);
- Posamičen strokovni nadzor dela višjih državnih odvetnikov civilnopravnega in gospodarskega oddelka Državnega odvetništva na sedežu v Ljubljani v zadevi Okrožnega sodišča v Ljubljani opr. št. III P 2479/2013 (julij 2020).

V mesecih oktober in november 2020 sta bila skladno z »Načrtom nadzorov nad delom Državnega odvetništva RS v obdobju do konca leta 2020« predvidena še nadzora nad delom Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Novem mestu ter Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Novi Gorici, vendar sta bili že izdani odredbi o uvedbi nadzora nad delom zaradi poslabšane epidemiološke slike v državi preklicani.

Komisije, ki so opravljale posamezne nadzore, so ugotovile, da poslovanje posameznih oddelkov poteka v skladu z Zakonom o državnem odvetništvu, Pravilnikom o poslovanju državnega odvetništva in drugimi podzakonskimi predpisi ter odredbami in navodili, izdanimi na njihovi podlagi, zato v nobenem od nadzorov niso bili predlagani posebni ukrepi, ki jih v primeru pomanjkljivosti oziroma večjega obsega nepravilnosti predvideva prvi odstavek 93. člena ZDOdv.

Pregled pravilnosti poslovanja v vpisnikih je bil opravljen na način, da je bil v vsako posamezno komisijo, ki jo je z odredbo o uvedbi nadzora imenoval generalni državni odvetnik in je izvedla nadzor nad delom na oddelkih, kot član imenovan tudi javni uslužbenec, ki je opravil pregled poslovanja. Pri tem se je osredotočil zlasti na: način dodeljevanja zadev, določanje temeljev, način odpiranja spisov in zaključevanja spisov ter v okviru tega na skladnost med zaključenimi fizičnimi spisi (izpolnjena in podpisana končna odredba v fizičnem spisu) ter zaključeno zadevo v elektronskem vpisniku (ker sicer v primeru neskladja podatki o odprtih zadevah ne ustrezajo dejanskemu številu odprtih zadev), vpisovanje spisov v koledar, beleženje trenutnega mesta nahajanja spisa ter ali je bila zabeležka o nahajanju spisa skladna z njegovim dejanskim mestom nahajanja, pravilno in natančno vodenje popisa spisa, pravilnost

vpisov in popolno skeniranje dokumentov in prilog v elektronskem spisu, skladnost popisa spisa z elektronskim spisom, beleženje rokov in narokov ter obveščanje nosilcev spisov o rokih in narokih, pravilno označevanje in knjiženje dokumentov, vpisovanje vrednosti spora, če se ta lahko določi, beleženje povezanih zadev oziroma označevanje povezanih spisov (tako na fizičnih spisih kot v vpisniku), ravnanje s spisi, kadar je za isto nasprotno stranko odprtih več spisov, lahko tudi v različnih vpisnikih, splošno urejenost spisa in morebitne druge zadeve. Član komisije, ki je opravljal pregled poslovanja oddelka, je pozornost posvetil tudi organizaciji dela administrativnega osebja ter ugotavljal, ali delo pisarne oziroma urada zunanjega oddelka poteka tekoče, pravočasno, ali je delo enakomerno porazdeljeno, ali so delovni prostori primerno urejeni in podobno. Po opravljenem pregledu je bilo poročilo člana komisije, ki je izvajal nadzor nad poslovanjem, vključeno v skupno poročilo komisije, ki je izvajala nadzor nad delom posameznega oddelka.

Glede vsebinskega dela na spisih je skupni imenovalec ugotovitev komisij, da delo na oddelkih, katerih delo je bilo pregledano, večinoma poteka tekoče, zakonito in strokovno, ustrezna je tudi korespondenca s strankami in sodiščem, naše stranke se večinoma sproti obvešča o aktivnostih na spisu, svetovalna vloga državnih odvetnikov pa je izpeljana na splošno korektno, pogosto tudi zelo dobro.

Pri nadzorih na posameznih oddelkih so sicer bile ugotovljene določene administrativno-tehnične nepravilnosti ali posamezne pomanjkljivosti, zato so komisije glede na njihovo naravo in vsebino izrekle ustrezne pripombe in priporočila v smeri izboljšanja poslovanja ter so bili hkrati določeni tudi roki za izvedbo posameznih aktivnosti oziroma odpravo posameznih pomanjkljivosti. V nekaterih primerih so bili napovedani kontrolni pregledi.

V kolikor so bili za posamezen oddelek odrejeni tudi kontrolni pregledi, v okviru katerih se je preverjalo, ali so bile aktivnosti, priporočene v Končnem poročilu o pregledu nad poslovanjem, na oddelku tudi izvedene, so le-ti pokazali, da so bile ugotovljene nepravilnosti ali pomanjkljivosti odpravljene v skladu s priporočili ali pa so bile rešene na drug ustrezen način, glede določenih posameznih spisov pa so komisije prejele utemeljene obrazložitve vodij oddelkov.

O izvedenih nadzorih so bila izdelana poročila, ki so bila vročena vsem državnim odvetnikom in javnim uslužbencem, katerih delo je bilo pregledano. V zvezi z vročenimi poročili so bila podana posamezna pojasnila državnih odvetnikov, katerih delo je bilo pregledano, sta pa bila v letu 2020 zoper poročilo o strokovnem nadzoru prvič vložena tudi dva ugovora. Zoper Poročilo o strokovnem nadzoru delovnopravnega in socialno-pravnega oddelka Državnega odvetništva na sedežu v Ljubljani je ugovor vložila višja državna odvetnica, z letnim razporedom dela razporejena na delovnopравни in socialno-pravni oddelek, njen ugovor pa je bil s strani višje državne odvetnice, ki ni sodelovala pri pregledu in jo je s posebno odredbo za obravnavo ugovora ob odsotnosti generalnega državnega odvetnika imenovala namestnica generalnega državnega odvetnika, zavržen. Višja državna odvetnica je namreč v svojem ugovoru podala pojasnila glede postopanja v posameznih spisih, katerih nosilka je bila in so bili pregledani v okviru nadzora nad delom delovnopravnega in socialno-pravnega oddelka, ni pa izpodbijala samih ugotovitev poročila, zoper katere je sicer ugovor možno vložiti. Zoper Poročilo o dodatnem delnem pregledu na civilnopravnem in gospodarskem oddelku Državnega odvetništva na sedežu v Ljubljani pa je ugovor vložila višja državna odvetnica, z letnim razporedom dela razporejena na civilnopравни in gospodarski oddelek, višja državna odvetnica, ki ni sodelovala pri pregledu in jo je s posebno odredbo za obravnavo ugovora imenoval generalni državni odvetnik, pa je ugotovila, da je ugovor delno utemeljen. Komisija, ki je

opravljala strokovni nadzor civilnopravnega in gospodarskega oddelka na Državnem odvetništvu na sedežu v Ljubljani je namreč med drugim podala tudi priporočilo, da morajo biti spisi urejeni po listovnih številkah, kar je ugovor izpodbijal, saj imajo v primeru obsežnih zadev nekateri nosilci zaradi svojega koncepta dela spise urejene drugače in ne po listovnih številkah. V odločitvi o ugovoru je bilo nato odločeno, da je priporočilo komisije treba razumeti tako, da se zahteva po urejenosti spisov po listovnih številkah upošteva pri zaključevanju spisov. Priporočilo komisije, da se v primeru neplačila pravnih stroškov vedno takoj odpre izvršilni spis, pravnih spisov pa se zaključi, pa nima podlage v 78. členu Pravilnika o poslovanju državnega odvetništva.

Po preteku rokov so bila izdelana Končna poročila o pregledu nad poslovanjem, ki so bila na podlagi osmega odstavka 91. člena ZDOdv vsa poslana v vednost tudi Ministrstvu za pravosodje.

Po tem, ko bosta izvedena še zadnja dva strokovna nadzora nad delom oddelkov državnega odvetništva, bo Državno odvetništvo RS pripravilo pregled, na kakšen način so se posamezne komisije lotile strokovnih pregledov, kaj vse so pregledovale, koliko zadev in kako natančno so pregledale, kako poglobljeno in ali sploh so se ukvarjale z vsebino posameznih opravil nosilcev zadev, kaj so v tem okviru upoštevale, kako strogo so zastavile kriterije za svoje ugotovitve in podobno. Na podlagi ugotovitev v zvezi z izvedenimi pregledi se nato načrtuje priprava smernic za izvedbo strokovnih nadzorov nad delom, da bi se le-ti opravljali čimbolj poenoteno in bi lahko komisije podale svoje ugotovitve na podlagi enotnih kriterijev in meril, ki bi jih vsebovale omenjene smernice. Na podlagi ugotovitev tako izvedenih nadzorov bo lažje določiti potrebne sistemske in organizacijske ukrepe. Ob vsem navedenem pa se je seveda treba zavedati, da mejo pri izvajanju nadzora nad delom posameznega državnega odvetnika predstavlja določba 16. člena ZDOdv, ki izrecno določa, da državni odvetnik samostojno opravlja naloge pravnega zastopanja, kar pomeni, da se v strokovne presoje državnega odvetnika in njegovo strategijo pri vodenju zadeve, razen v kolikor ne gre za vprašanje zakonitosti in pravočasnosti dela, smotrnosti uporabe procesnih pooblastil in skladnosti strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili, komisija pri nadzoru nad delom ne sme vmešavati oziroma jih ocenjevati iz svojega lastnega vidika.

Poleg zgoraj opisanih aktivnosti, katerih izvedba je načrtovana za leto 2021, pa je Državno odvetništvo RS že v letu 2020 začelo izvajati določene aktivnosti, ki so pomembne iz vidika zagotavljanja usklajenega načina dela v posameznih vpisnikih oziroma pri posamezni vrsti zadev, s tem pa v končni fazi relevantne tudi za izvajanje nadzora nad delom ter presoji ustreznosti in pravilnosti poslovanja z zadevami. Za nekatere vpisnike že obstajajo navodila za delo, ki se bodo pregledala, spremenila ali dopolnila, za vpisnike, glede katerih navodil še ni, pa se bodo le-ta na novo pripravila – vse z namenom vzpostaviti kriterije, ki bodo zagotavljali primerljivost statističnih podatkov (kdaj odpreti nov spis in kdaj spis zaključiti) ter v smeri poenotenja in optimizacije poslovanja Državnega odvetništva RS. Delo v zvezi z navodili bo organizirano tako, da bosta pri njihovi pripravi sodelovala najmanj dva pravna strokovnjaka za področje, na katerega se nanaša določen vpisnik, in sicer eden iz Državnega odvetništva na sedežu v Ljubljani, eden pa iz zunanjega oddelka, poleg tega pa tudi najmanj dva javna uslužbenca, in sicer eden iz posamezne pisarne na sedežu državnega odvetništva, ki nudi administrativno-tehnično podporo posameznemu specializiranemu oddelku, ter eden iz urada enega od zunanjih oddelkov. Delo bodo koordinirale in tudi vsebinsko sodelovale namestnica generalnega državnega odvetnika, višja svetnica za razvoj uprave državnega odvetništva ter vodja Službe za evidence državnega odvetništva. V času pisanja tega poročila o delu so tako

že bila objavljena nova Navodila za delo v I vpisniku, že pa se je začelo delo v zvezi z Navodili za delo v ST vpisniku.

Po izdaji vsakokratnega navodila se bodo organizirale delavnice, na katerih se bodo zaradi poenotenja razumevanja skupaj pregledale vse določbe navodila, prav tako pa se bodo obravnavala morebitna še odprta vprašanja.

Sicer se problematika, ki se nanaša na poslovanje Državnega odvetništva RS, sproti razrešuje na skupnih sestankih vodij pisarn na sedežu državnega odvetništva in vodij uradov zunanjih oddelkov, ki jih organizira ter vodi vodja Službe za evidence državnega odvetništva.

Večji poudarek bo v prihodnje tudi na komunikaciji med zaposlenimi na različnih ravneh, in sicer v smislu iskanja organizacijskih in delovnih rešitev, ki bodo optimizirale in racionalizirale delo na najvišji možni ravni.

Hkrati z navedenimi aktivnostmi, ki se nanašajo pretežno na poslovanje Državnega odvetništva RS, pa so se za postopke, ki so bolj predvidljivi in je njihov potek lažje tipizirati, kot so npr. postopki izvršbe in zavarovanja ter insolvenčni postopki, pripravili priročniki z osnovnimi napotki, ki nosilec spisov služijo kot pomoč pri postopanju v tovrstnih zadevah, prav tako pa so bile organizirane delavnice za posamezno področje, na katerih se je udeležencem predstavilo ustaljene načine dela na teh zadevah. Prav tako so se posodobili obrazci za delo na teh zadevah oziroma predlogi odredb insolvenčni in izvršilni pisarni, obrazci dopisov za naše stranke in vlog za na sodišče, ustvarile so se skupne mape, v katerih se nahajajo dokumenti, ki prav tako služijo kot pomoč pri delu (pomembnejša sodna praksa, postopkovniki iz področja insolventnih postopkov in izvršbe, navodila za odpis terjatev...).

Državno odvetništvo RS sicer predlaga, da se v predvidene spremembe ZDOdv vključi tudi določbe, na podlagi katerih se bo pri izvajanju nadzora jasno uvedlo dve vrsti nadzora, in sicer nadzor nad delom državnega odvetništva, pri katerem gre za nadzor nad zakonitostjo in pravočasnostjo dela, smotrnostjo uporabe procesnih pooblastil in skladnostjo strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili, pri nadzoru nad poslovanjem državnega odvetništva pa gre za nadzor nad zadevami s področja uprave državnega odvetništva, splošno poslovanje organa, način dostopa in sistem zavarovanja osebnih podatkov, pristojnost in organiziranje dela kolegija državnega odvetništva, spremembe letnega razporeda dela, pravila o obveščanju javnosti, pravila o obveščanju v zadevah pred mednarodnimi sodišči, mednarodnimi arbitražami in o pomembnejših zadevah pred sodišči v Republiki Sloveniji ali tujimi sodišči, pravila za pripravo programa reševanja povečanega števila nerešenih zadev, pravila vrstnega reda obravnavanja zadev in ukrepe za zagotavljanje varnosti. Dosedanja ureditev namreč formalno ureja le nadzor nad delom državnega odvetništva, čeprav določbe tega razdelka vsebinsko predstavljajo tudi nadzor nad poslovanjem. Državno odvetništvo RS v praksi rešitve išče v oblikovanju mešanih nadzornih komisij, sestavljenih iz strokovnega, pravniškega kadra, ki izvede nadzor nad delom višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državnega odvetnika, njen član pa je tudi javni uslužbenec, ki pregleda splošno poslovanje pisarne, ki opravlja administrativno-tehnična opravila za določen oddelek na sedežu državnega odvetništva, oziroma urada zunanjega oddelka državnega odvetništva.

4.5 Drugi podatki, ki pripomorejo k celoviti predstavitvi poslovanja Državnega odvetništva RS

4.5.1 Sodelovanje strokovnjakov

Z določbo 15. člena ZDOdv je dana ustrezna pravna podlaga za možnost sodelovanja zunanjih strokovnjakov, npr. izvedencev, cenilcev in podobno, ki v okviru reševanja posamezne zadeve državnemu odvetniku zagotavljajo strokovno pomoč s področij davčne, finančne, računovodske, medicinske in drugih strok, ki je potrebna za strokovno, kvalitetno in učinkovito obravnavanje posamezne zadeve.

ZDOdv v prvem odstavku 15. člena določa, da sme državni odvetnik v posamezni zadevi pritegniti k sodelovanju zunanje strokovnjake, če oceni, da potrebuje njihovo pomoč glede posameznih strokovnih vprašanj in bo to pripomoglo k hitrejši razjasnitvi zadeve. Novost, ki jo prinaša določba 15. člena ZDOdv, pa je drugi odstavek, ki določa, da Državno odvetništvo RS vodi in na svoji spletni strani redno objavlja evidenco tovrstnih zadev z navedbo strokovnjakov, ki so v posamezni zadevi sodelovali z državnim odvetnikom. To določilo vzpostavlja večjo transparentnost poslovanja organa, kar je bil eden izmed ciljev zakona.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS pritegnilo k sodelovanju zunanje strokovnjake v 9 zadevah, in sicer so bili angažirani 4 različni sodni izvedenci. Strokovni pomočniki so državnim odvetnikom nudili pomoč pri zadevah glede vprašanj, ki terjajo določena specifična znanja raznih strokovnih področij, s katerimi državnimi odvetniki ne razpolagajo (najbolj so bili pogosti primeri, ko so zunanji strokovnjaki pomagali npr. pri podaji pripomb na izvedenska mnenja ali pri pripravi vprašanj za sodne izvedence).

4.5.2 Odnosi z javnostmi

Državno odvetništvo RS o svojem delu obvešča javnost na različne načine, in sicer prek spletne strani, sporočil za javnost, izjav za javnost, odgovorov na novinarska vprašanja in druge zainteresirane javnosti, letnih poročil in na drug ustrezen način. Pri tem medijem zagotavlja enake možnosti informiranja. Glede na naravo in pomen zadeve lahko sporočila in podatke, ki so pisno posredovani posameznim medijem, objavi v obliki, ki je dostopna tudi drugim medijem in javnosti.

Sodelovanje z mediji in drugimi javnostmi je eden od ključnih ciljev delovanja Državnega odvetništva RS, saj se na ta način zagotavlja transparentnost njegovega dela in utrjuje zavedanje, kakšno je njegovo poslanstvo kot varuha premoženjskih in drugih interesov države. Zaradi sporov, v katere je vključena država kot tožeča ali tožena stranka, se lahko odpirajo tudi pomembna družbena vprašanja, zato je celovit, korekten in pravočasen odziv na novinarska vprašanja izjemno pomemben. Tudi na način neformalnih komunikacij, ki medijem pomagajo razumeti, za kaj gre v določenem sporu, zakaj je do njega prišlo in kakšne pristojnosti in orodja ima Državno odvetništvo RS, da se odziva nanje.

Državno odvetništvo RS si prizadeva, da na medijska vprašanja odgovarja v najkrajšem možnem času, saj se zaveda, da novinarji delajo pod velikim časovnim pritiskom in da medijske hiše tekmujejo, katera bo prej objavila določeno informacijo, četudi kdaj na škodo njene verodostojnosti. Vendar pričakovanim časovnim rokom ni mogoče vedno slediti, saj

lahko priprava odgovora terja sodelovanje več služb Državnega odvetništva, še posebej, ko gre za kompleksne in zahtevne primere, ki jih Državno odvetništvo RS ne obravnava zgolj v enem postopku, ampak v več njih. Tudi prošnjam po posredovanju statističnih podatkov, ki zajemajo različna časovna obdobja in lahko tudi različne pravne temelje, praviloma ni mogoče ustreči v enem dnevu, pri čemer pa Državno odvetništvo RS vedno spoštuje zakonski rok sedmih dni. Izbruh epidemije je letos bistveno predružačil medijska poizvedovanja, zato jih ni mogoče primerjati s tistimi v preteklih letih. Omejeno poslovanje sodišč, ki je obravnavalo zgolj nujne zadeve, je vplivalo na število in vsebino vprašanj. Bistveno manj jih je bilo, za razliko od preteklih let, ko so bila vsakodnevno zastavljena in povezana s tem, v kateri fazi je določen postopek, kdaj je pričakovati njegovo nadaljevanje, če je zadeva pravnomočno končana, kako je z izidom zadovoljno Državno odvetništvo RS oziroma ali bo uporabilo pravna sredstva. Jesenski del epidemije je vprašanja medijev še bolj oklestil.

Državno odvetništvo RS se je sicer ukvarjalo z nekaj pomembnimi zadevami, ki so bile tudi medijsko zelo odmevne.

Ena izmed njih je bil primer Thompson, ko se je Državno odvetništvo RS odločilo za vložitev tožbe v javnem interesu po tem, ko je Ministrstvo za notranje zadeve odpravilo prepoved njegovega koncerta. Poleg odprave odločbe Ministrstva za notranje zadeve je Državno odvetništvo RS v tem primeru zahtevalo tudi, da se postopek odločanja prekine in se začne postopek ustavne presoje Zakona o javnih zbiranjih.

Drugi primer zadeva odločitev Upravne enote Radovljica, ki je v denacionalizacijskem postopku zavrnila zahtevo Nadškofije Ljubljana po vrnitvi priobalnega pasu Bohinjskega jezera, območja slapa Savica in doline Triglavskih jezer. Državno odvetništvo RS se je odločilo, da pritožbe zoper odločbo upravne enote ne bo vložilo.

Po napovedi družbe Ascent Resources, da bo pred arbitražnim sodiščem tožila državo zaradi domnevne kršitve investicijskega sporazuma med Veliko Britanijo in Slovenijo glede črpanja plina na Petišovskem polju, je Državno odvetništvo RS kot zastopnik države odgovarjalo na številna vprašanja, kako se tožbi izogniti in ali obstajajo možnosti za mirno rešitev spora.

Največ medijske pozornosti pa so pritegnile odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča EU, še posebej tista, ki se za Slovenijo niso iztekla dobro. Gre za odločitve, povezane z meddržavno tožbo Slovenije proti Hrvaški zaradi neizvrševanja arbitražne odločbe, za postopek za zaščito imena teran, terjatve Ljubljanske banke do hrvaških podjetij in arhive ECB.

4.5.3 Informacije javnega značaja

V skladu s 37. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) so državni organi in organi lokalnih skupnosti dolžni pripraviti letno poročilo o njegovem izvajanju in ga posredovati Ministrstvu za javno upravo. Vsebina letnega poročila je določena v 27. členu Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Iz letnega poročila o izvajanju ZDIJZ za leto 2020 izhaja, da je Državno odvetništvo RS rešilo skupno 13 zahtev, od katerih je bilo v celoti ugodeno 7 zahtevam, 2 zahtevam je bilo delno ugodeno oziroma so bile delno zavrnjene, 4 zahteve prosilcev pa so bile v celoti zavrnjene.

Najpogostejši razlog za delno zavrnitev zahteve oziroma za zavrnitev zahteve v celoti je obstoj izjem v skladu z 8. in 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V skladu z 8. točko organ

prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi, v skladu z 11. točko pa organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.

Na Informacijskega pooblaščenca je bilo skupno vloženi 6 pritožb, od tega ena zaradi molka organa. Informacijski pooblaščenec je v eni zadevi odločil, in sicer je bila pritožba v celoti zavrnjena.

Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja določa tudi način posredovanja informacij javnega značaja v svetovni splet. Državno odvetništvo RS ima od leta 2011 vzpostavljeno svojo spletno stran, ki jo sproti posodablja. Za vzdrževanje spletišča, ki je izdelano z orodjem Typo3 in Apache serverjem, ima Državno odvetništvo RS sklenjeno pogodbo z zunanjim izvajalcem. Programska oprema (VMware in MS WinServer2008), na kateri teče Typo3 in Apache server, je zastarela in nima več Microsoftove podpore, zato je varnostno ranljiva in jo je treba nujno zamenjati. Državno odvetništvo RS je že v začetku leta 2019 ugotovilo, da je strošek ohranjanja lastne spletne strani, upoštevajoč vse vidike (lastna infrastruktura, vzdrževanje, sistemski administrator, ipd.) zelo velik in s tega stališča neracionalen.

V smeri iskanja najugodnejše rešitve za proračun se je Državno odvetništvo RS odločilo za prehod na spletišče GOV.SI. Rešitev spletišča GOV.SI je razvita v skladu s smernicami za razvoj informacijskih rešitev Ministrstva za javno upravo, je sodobna in kar je najbolj pomembno, prilagojena za ranljive skupine, kar je sicer trenutno velik poudarek pri razvoju vseh IT rešitev.

Glede na vse zgoraj navedeno in upoštevaje dejstvo, da je večina vsebine Državnega odvetništva RS že prenesena na skupno spletišče, manjkajo le odločbe ESČP, in da za obstoječe spletišče Državnega odvetništva RS poteče pogodba z izvajalcem konec marca 2021, je Državno odvetništvo RS Ministrstvo za javno upravo v začetku leta 2021 zaprosilo za podajo soglasja za uradni prehod spletne strani Državnega odvetništva RS na spletišče GOV.SI oziroma za pripravo spremembe sklepa Vlade RS, ki ureja področje spletišča GOV.SI, da se tudi spletna stran Državnega odvetništva RS uvrsti na to skupno spletišče državne uprave. Na odgovor Ministrstva za javno upravo v času priprave tega poročila državno odvetništvo RS še čaka.

4.5.4 Projekti Državnega odvetništva RS

4.5.4.1 Uvod – aktivnosti v letu 2020

Informacijska tehnologija je do danes prodrla v skoraj vse pore naše družbe in življenja. Njeni rabi se praktično ne moremo izogniti niti v službenem niti zasebnem življenju. Ob pravilnem pristopu digitalizacija lahko s seboj prinaša številne prednosti, kot so hitrejše in lažje delo, večja učinkovitost in zanesljivost ter optimalnejši izkoristek finančnih sredstev, večje zadovoljstvo zaposlenih in boljša kakovost dela, na drugi strani pa ob nepravilnem pristopu lahko povzroči dodatne težave, visoke stroške ter nezadovoljstvo in jezo uporabnikov oziroma (zunanjih) strank. Zaradi vsega navedenega mora biti digitalizacija premišljena in dobro

načrtovana, odgovornost zanjo pa morajo prevzeti posamezniki na vseh ravneh organizacije, ki morajo proces digitalizacije tudi podpirati.

Digitalizacija poslovnega okolja je pomemben razvojni in strateški cilj Državnega odvetništva RS. K temu cilju so usmerjeni vsi projekti, ki potekajo v okviru operacije Učinkovito pravosodje in projekta tehnične pomoči v okviru Programa za podporo strukturnim reformam za 2019. Projekti so usmerjeni v pripravo podlag in k izboljšanju delovanja informacijskega sistema Vpisniki.

V okviru operacije Učinkovito pravosodje je Državno odvetništvo RS vključeno v naslednja projekta:

- Izboljšanje mobilnosti državnega odvetnika in državnega tožilca;
- Izboljšanje informacijskega sistema in procesov poslovanja na Državnem odvetništvu in Državnem tožilstvu.

Projekta se vodita v okviru Ministrstva za pravosodje, ki ima vlogo upravičenca in skrbi za izvajanje projektov, potrjevanje računov, poročanje. Za izvedbo vseh aktivnosti v okviru posameznega projekta je bila imenovana projektna skupina, katere člani so tudi predstavniki Državnega odvetništva RS.

Operacija Učinkovito pravosodje se izvaja v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike, 11. prednostne osi: Pravna država, izboljšanje institucionalne zmogljivosti, učinkovite javne uprave, podpora razvoju NVO ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev.

Prednostne naložbe: v institucionalno zmogljivost ter učinkovitost javnih uprav in javnih storitev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni za zagotovitev reform, boljše zakonodaje in dobrega upravljanja in specifičnega cilja 1: izboljšanje kakovosti pravosodnih procesov z optimizacijo vodenja postopkov in dvigom kompetenc zaposlenih v pravosodnem sistemu.

Financira se iz sredstev Evropske unije iz Evropskega socialnega sklada in sredstev Republike Slovenije.

4.5.4.2 Projekt »Izboljšanje mobilnosti državnega odvetnika in državnega tožilca«

4.5.4.2.1 Cilji:

Vzpostavitev informacijskega okolja, ki bo omogočalo učinkovito zunanje poslovanje odvetnikov, tožilcev in podpornega osebja.

4.5.4.2.2 Rezultati:

- Vzpostavitev centraliziranega strežniškega okolja DODv (DRO);
- Prihranki pri vzdrževanju in upravljanju strežniške infrastrukture;
- Nakup strežniške infrastrukture za novi informacijski sistem.

4.5.4.2.3 Izvedene aktivnosti do konca leta 2020:

- dne 3. 3. 2020 podpisan Sporazum o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti (t. i. SLA pogodba), katerega podpisniki so Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za pravosodje in Državno odvetništvo RS,

- dne 1. 10. 2020 podpisan Sporazum o prenosu sredstev – pravic porabe z namenom zagotavljanja izvajanja Sporazuma o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti,
- izvedena prerazporeditev pravic porabe za leto 2020 z Ministrstva za pravosodje na Ministrstvo za javno upravo za zagotavljanje nalog, dogovorjenih z SLA pogodbo (na področju sistemske podpore centralnih storitev Ministrstvo za javno upravo zagotavlja opremo, prejeta v upravljanje in vzdrževanje) in prerazporeditev pravic porabe z Ministrstva za pravosodje na Državno odvetništvo RS na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije Državnega odvetništva RS za leto 2020.

4.5.4.3 Projekt »Izboljšanje informacijskega sistema in procesov poslovanja na Državnem odvetništvu in Državnem tožilstvu«

4.5.4.3.1 Cilji:

Posodobitev strojne opreme na Državnem odvetništvu RS, ki je potrebna za delo z informacijskim sistemom ter izgradnja informacijskega sistema.

4.5.4.3.2 Rezultati:

- Razbremenitev uporabnikov in zmanjšanje števila vnosnih napak;
- Vsako opravilo se izvaja na najnižji možni ravni kompetenc;
- Državni odvetniki bodo imeli pri svojem delu na voljo kakovostnejše podatke;
- Učinkovito in enostavno upravljanje z dokumenti.

4.5.4.3.3 Izvedene aktivnosti do konca leta 2020:

Ministrstvo za pravosodje je dne 25. 3. 2020 sklenilo pogodbo za izvedbo Analize stroškov in koristi za projekt nadgradnje ali razvoja novega informacijskega sistema Vpisniki na Državnem odvetništvu RS. Namen izdelave predmetne analize je bil preveriti ekonomsko upravičenost naložbe bodisi v nadgradnjo obstoječega informacijskega sistema, razvoj novega informacijskega sistema Vpisnikov za Državno odvetništvo RS ali pa razvoj novega sistema v okviru prilagoditve KR PAN-a ter predlagati optimalno možnost izvedbe oziroma tisto izvedbo, ki prinaša največje koristi in obenem najmanjše stroške (tako investicijske kot tudi stroške obratovanja, med katere spadajo tudi stroški vzdrževanja). Analiza stroškov in koristi je pokazala, da je varianta ki obsega razvoj novega informacijskega sistema v okviru prilagoditve sistema KR PAN na Državno odvetništvo RS optimalna varianta izvedbe investicijskega projekta, saj obenem uresničuje namen in cilje projekta, izkazuje boljše vsebinske in tehnične lastnosti, najnižjo investicijsko vrednost in boljše ekonomske kazalnike, manjšo tveganost ter tudi manjšo občutljivost.

Državno odvetništvo RS je nato v drugi polovici leta 2020, s pomočjo zunanega izvajalca, izvedlo analizo razlik med funkcionalnostmi dokumentnega sistema KR PAN in specifikami poslovanja Državnega odvetništva RS. Ta analiza z naslovom »Specifikacija zahtev za vodenje vpisnikov Državnega odvetništva RS« je bila izdelana v okviru delovne skupine za popis in izdelavo specifikacije zahtev za vodenje vpisnikov.

Za uvedbo sodobnega informacijskega sistema so načrtovana in potrjena sredstva v okviru operacije Učinkovito pravosodje, ki jo izvaja Ministrstvo za pravosodje za vse pravosodne organe. S temi sredstvi bi za uvedbo sodobnega informacijskega sistema želeli na Državnem odvetništvu RS pokriti celoten poslovni proces, poleg dokumentnega dela, za kar bi želeli

uporabiti dokumentni sistem KR PAN, tudi del za vodenje finančnega dela spisa, sodobno statistiko, e-poslovanje na segmentu vhodnih dokumentov, razpoznavnik slovenskega govora v pravosodju in odvetniško tarifo. Sredstva v okviru omenjenega projekta so omejena, zato bi želeli dokumentni sistem KR PAN uporabiti kot del novega informacijskega sistema Državnega odvetništva RS in ga namestiti v DRO, kot sektorsko specifično rešitev.

Analizi sta pokazali, da je za Državno odvetništvo RS, s stališča standardizacije, poenostavitve postopkov in nenazadnje povezanosti z drugimi državnimi organi, informacijska rešitev KR PAN optimalna izbira. Dokumentni sistem KR PAN bi zato Državno odvetništvo RS kot osnovo (del novega informacijskega sistema) uporabilo pri implementaciji in nadaljnjemu razvoju informacijskega sistema, zato je bilo v decembru 2020 na Ministrstvo za javno upravo naslovljeno zaprosilo za soglasje za uporabo dokumentnega sistema KR PAN. Na odgovor Državno odvetništvo RS v času pisanja tega poročila še čaka.

4.5.4.3.4 Aktivnosti v teku:

V pripravi je izdelava specifikacij in ostale dokumentacije, potrebnih za oddajo javnega naročila za izgradnjo novega Informacijskega sistema Državnega odvetništva RS.

4.5.4.4 Projekt »Izboljšanje učinkovitosti Državnega odvetništva RS in Državnega tožilstva RS«

Projekt je bil prvotno zamišljen in predviden kot samostojni projekt Državnega odvetništva RS z naslovom »Digitalizacija Državnega odvetništva RS«, vendar je bil po naknadni odločitvi Evropske komisije združen s prijavljenim projektom Državnega tožilstva RS z naslovom »Priprava sistema za upravljanje zadev DT RS«.

Projekt se izvaja v okviru programa pomoči Evropske Komisije za strukturne reforme v državah članicah (SRS). Projektne aktivnosti so v celoti (100 odstotno) financirane s strani Evropske komisije (z določenim stvarnim prispevkom prejemnika pomoči, tj. Državnega odvetništva RS), vendar so upravičeni stroški posledično nekoliko omejeni (večinoma gre za pomoč in podporo v obliki svetovanja, izobraževanja in usposabljanja ter izvajanje študijskih obiskov in podobnih aktivnosti, ni pa mogoče teh sredstev nameniti za nakup opreme ali izboljšanje infrastrukture). Sredstev Evropske komisije ne prejme neposredno prejemnik pomoči, ampak je Evropska komisija določila izvajalca, ki je nizozemski Center za mednarodno-pravno sodelovanje iz Haaga, ki v njenem imenu vodi celoten projekt in tudi sam neposredno krije vse s projektom povezane stroške.

Izvajanje projekta se je začelo jeseni 2019, konec projekta pa je bil predviden v januarju 2021. Evropska komisija je v decembru 2020 trajanje projekta podaljšala za eno leto, to je do 31. 1. 2022.

4.5.4.4.1 Cilj:

- priprava in oblikovanje IKT strategije (do leta 2030) in izvedbenega načrta (za leti 2021-2022) za informatizacijo Državnega odvetništva RS;
- opolnomočenje razširjenega vodstva (vodstva organizacije in vodij oddelkov ter pisarn) s potrebnim znanjem za uspešno upravljanje sprememb in posledično uspešno izvajanje strategije in izvedbenega načrta;

- organizacija študijskih obiskov, namenjenih ogledu primerov in izmenjavi dobrih praks ter navezovanju stikov in povezovanju s sorodnimi organizacijami v drugih državah članicah EU;
- zbiranje domačih in tujih znanstvenih publikacij in dognanj s področja rabe IKT v javni upravi in sodstvu;
- vzpostavljanje stikov, povezovanje in izmenjava izkušenj in znanj s sorodnimi organizacijami v EU in širše;
- vzpostavitev temeljev za ustanovitev mednarodnega združenja državnih odvetništev in sorodnih organizacij;
- organizacija zaključne konference za predstavitev zaključkov in izsledkov projekta Izboljšanje učinkovitosti Državnega odvetništva RS, strokovnih tem ter najboljših praks in primerov na področju informatizacije iz tujine.

4.5.4.4.2 Izvedene aktivnosti do konca leta 2020:

V januarju 2020 je bila v Podčetrtku za vodstvo Državnega odvetništva RS ter vodje oddelkov, uradov zunanjih oddelkov in pisarn na sedežu organa izvedena delavnica za pripravo IKT strategije in njenega izvedbenega načrta. Ugotovitve delavnice so bile, da informatizacija in digitalizacija nista nalogi enega samega posameznika ali projektne skupine, ampak jo morajo v čim večji meri podpirati in pomagati izvajati prav vsi posamezniki na vseh ravneh organizacije. Nadalje je bilo ugotovljeno, da tehnološke rešitve kljub svoji morebitni učinkovitosti ne bodo nikoli sprejete, če jih končni uporabniki ne vzamejo za svoje. Slednje lahko dosežemo le, če so v proces digitalizacije in postopek razvoja, testiranja in vpeljave digitalnih rešitev vključeni predstavniki vseh področij dela organa. Poleg tega rešitve ne bodo v uporabi, če uporabnikom ne zagotovimo ustreznega izobraževanja, usposabljanja in podpore.

V luči omenjenih spoznanj smo se lotili oblikovanja nove Strategije digitalne transformacije Državnega odvetništva RS. Strategija digitalne transformacije ni zgolj seznam projektov za uvajanje digitalnih rešitev, pač pa smo z njo zastavili smernice, ki nam bodo pomagale združiti vse, za digitalizacijo pomembne elemente – upravljanje in nadzor, poslovne procese, kulturo in vedenje ter IT infrastrukturo – v optimalno delujoč, neločljivo povezan ekosistem. Poleg sredstev Evropske komisije so nam bili v izjemno pomoč naši nizozemski partnerji, saj so nam poleg strokovnega in tehničnega znanja pomagali predvsem s svojo odprtostjo ter svežimi pogledi in pristopi. Prav tako je bila za nas zelo koristna delavnica za pripravo strategije v Podčetrtku, kjer smo spoznali, da obstajajo znotraj organizacije velike razlike med pogledi na in izkušnjami z digitalno tehnologijo.

Strategija je nato nastajala, se dopolnjevala in bogatila tudi z izkušnjami, ki smo jih pridobili v okviru poslovanja Državnega odvetništva RS v času epidemije. V decembru 2020 je bil nato izdelan predlog Strategije digitalne transformacije Državnega odvetništva RS 2020-2030.

Sprva smo načrtovali, da bomo strategijo obogatili z navdihom in povratnimi informacijami kolegov iz drugih evropskih držav, vendar smo bili zaradi pandemije COVID-19 prisiljeni študijske obiske prestaviti vsaj do drugega četrletja 2021. Mnenja in povratne informacije bodo zato predstavljena na srečanjih s tujimi strokovnjaki v obliki videokonference. Prvo tovrstno srečanje je bilo izvedeno v januarju 2021 s predstavniki Državnega tožilstva Estonije.

Eden glavnih ciljev omenjenega projekta je podpora ustanovitvi Mednarodnega združenja državnih odvetnikov, državnih odvetništev ter posameznikov in organov, ki opravljajo podobne naloge kot Državno odvetništvo RS v državah EU in drugih evropskih državah.

Mednarodno združenje bo zastopalo in delovalo kot skupni glas državnih odvetništev in zastopnikov države na evropski in mednarodni ravni ter kot platforma za izmenjavo in razširjanje strokovnega znanja ter izmenjavo in spodbujanje razvoja novih tehnoloških rešitev v digitalni dobi med člani združenja.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 aktivno pristopilo k izvedbi organizacije in izvedbe prve letne konference Mednarodnega združenja državnih odvetništev, ki bo v začetku novembra 2021, v času predsedovanja Slovenije Svetu Evropske unije. Pripravili smo gradivo in navezali kontakte s predstavniki državnih odvetništev v državah Balkana (Srbija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Severna Makedonija in Kosovo) ter s predstavniki državnih odvetništev v sosednjih državah, članicah EU (Hrvaško, Avstrijo, Italijo in Madžarsko). Sredi leta 2020 smo izvedli videokonferenci s predstavniki Hrvaške (Državno odvetništvo Republike Hrvatske) in Avstrije (Finanzprokuratur), v januarju 2021 pa je bila izvedena videokonferenca s predstavniki Italije (Avocatura Generale dello Stato).

Kot del tega projekta je poudarjena potreba po izvedbi delavnic na temo »Upravljanje sprememb«. Prva delavnica na temo »Upravljanje sprememb« z več kot 20 udeleženci, je bila izvedena novembra 2019 v Ljubljani. Rezultati delavnice so bili naslednji:

- zavedali smo se, da se upravljanje sprememb osredotoča na vedenje ljudi,
- zavedali smo se, da je vedenje ljudi odvisno od psihologije nas ljudi, pravil in predpisov ter vrste organizacij, v katerih ljudje delajo,
- zavedali smo se, da je poslovna potreba po spremembah,
- razumevanje vizije spremembe in potencialne donosnosti naložbe,
- prostovoljec kot ambasador spremembe,
- se zavedamo odpora med zaposlenimi do sprememb in motivov za spremembe med zainteresiranimi stranmi.

Druga in tretja delavnica sta bili načrtovani za prvo in drugo četrtletje 2020. Zaradi COVID-19 je bila izvedba delavnic preložena na leto 2021.

4.5.4.5 Predlogi v okviru priprave Načrta za okrepanje in odpornost

Pandemija COVID-19 in z njo povezani ukrepi pridržanja in ustavitve izvajanja številnih javnih storitev so pokazali nujnost nadaljnjega razvoja procesa odpiranja pravosodja k elektronskemu poslovanju in poslovanju na daljavo ter k razvoju ustreznih digitalnih rešitev za celoten pravosodni sistem.

V okviru programa digitalne transformacije pravosodja, ki bo zagotovila večjo dostopnost in prilagojenost pravosodja sodobnim načinom poslovanja, bo zagotovljena digitalizacija in povezljivost poslovnih procesov Državnega odvetništva RS z izgradnjo portala z elektronskimi obrazci, ki bi jih državljani ali državni organi sami izpolnili in posredovali v e-obliki, s čimer bi bila zagotovljena elektronska povezljivost Državnega odvetništva RS z državljani in državnimi organi.

Digitalizacija in povezljivost Državnega odvetništva RS, ki pomeni nadaljevanje projektov v teku, s posebnim poudarkom na povezovanju in odprtosti Državnega odvetništva RS do državljanov, gospodarskih subjektov in z državnimi institucijami (kazalnik: število prejetih elektronskih obrazcev). Uporaba navedenih rešitev bo širša, torej tudi v primerih, kadar državljani ali gospodarski subjekti na Državno odvetništvo RS naslavljajo zahteve za

pridobitev določene informacije o postopku, ki se vodi v okviru Državnega odvetništva RS, v postopkih vlaganja zahtevkov za dostop do informacij javnega značaja (po ZDIJZ) in postopkih vlaganja zahtevkov za dostop do osebnih podatkov (po Zakonu o varstvu osebnih podatkov in GDPR).

Prednosti za državljane in gospodarske subjekte:

- preglednejši in hitrejši postopki,
- odprava administrativnih ovir brez naknadnega dopolnjevanja vlog,
- boljša (prijazen dostop) in učinkovitejša storitev.

Prednosti za Državno odvetništvo RS:

- kvalitetnejši podatki, pridobljeni na vnaprej predviden način,
- meta podatki se prenašajo z vnaprej predvidenega e-obrazca v IS, s čimer se zmanjša nastajanje napak pri vnosu podatkov v IS,
- hitrejša reševanja vlog.

Zaključek projekta je predviden do 2. polovice 2023.

4.5.4.6 Predlogi v okviru priprave programa Evropske kohezijske politike za obdobje 2021 – 2027

Ena izmed ključnih poslovnih zahtev, ki se nanaša na vhodne dokumente, je zajem vhodnih informacij, podatkov, zahtev in dokumentov preko spletnih obrazcev na način e-javne uprave; podobno kot imajo te elektronske procese urejene na Vrhovnem sodišču RS (e-ZK, e-Ins, COVL) in drugih javnih institucijah, s katerimi je možno poslovati in izmenjevati dokumente izključno na elektronski način. Na drugi strani pa je želja Državnega odvetništva RS tudi krepitev svetovalne funkcije, v okviru katere načrtujemo izdelavo smernic in obrazcev tipičnih gospodarskih pogodb. Za lažjo dostopnost in uporabo smernic in obrazcev (podrobnejša predstavitev pod tč. 4.3.2.5) v prihodnje Državno odvetništvo RS tudi na tem področju načrtuje digitalizacijo poslovanja.

V okviru projektne skupine za evropsko kohezijsko politiko 2020 – 2027 (ustanovljeno v okviru Ministrstva za pravosodje) je Državno odvetništvo RS prijavilo projekt z naslovom »Digitalna vstopno izstopna točka Državnega odvetništva RS«. Ministrstvo za pravosodje je predlagalo vključitev navedenega projekta, skupaj z ostalimi projekti pravosodnih organov, v okvir programa projektov za naslednjo finančno perspektivo. Vzpostavitev digitalne vstopno / izstopne točke bo omogočalo avtomatizirano razvrščanje dokumentov v področne vsebinske sklope in hkrati tudi vzpostavitev interaktivnega sistema v podporo svetovalni funkciji Državnega odvetništva RS, namenjeno zunanjim uporabnikom (državnim organom, javnim podjetjem, agencijam, ... ter gospodarskim subjektom).

II. POSEBNI STATISTIČNI DEL

1. PODATKI O GIBANJU ZADEV PO PODROČJIH IN PO ODDELKIH

Tabela 4: 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	1.837	644	2.481	1.156	1.325	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	1.418	745	2.163	830	1.333	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	20	38	58	46	12	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	2	3	5	3	2	NP
postopki po ZVPSBNO	59	75	134	80	54	NP
postopki po ZPŠOIRSP	272	3	275	127	148	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	12.780	4.053	16.833	6.668	10.165	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	13.759	5.314	19.073	7.073	12.000	NP
nepravdni postopki	9.362	16.339	25.701	17.647	8.054	NP
postopki razlastitev	864	918	1.782	707	1.075	NP
upravne zadeve	2.427	12.278	14.705	13.118	1.587	NP
postopki po ZDen	71	2	73	32	41	NP
postopki po ZIKS	10	1	11	7	4	NP
postopki po ZVVJTO	2	0	2	2	0	NP

Pojasnilo k Tabeli 4:

Glede na metodologijo zbiranja podatkov Državno odvetništvo RS ne razpolaga s podatkom o številu vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami, zato tega podatka v Tabeli 4 ni mogoče prikazati niti ga glede na navedeno ni mogoče analizirati. (Opomba: V Tabeli 4 je zato oznaka NP - »ni podatka«.)

Pojasnila k statističnim podatkom:

Podatek »zaključeno« na koncu obdobja se nanaša na število spisov, ki so bili zaključeni leta 2020 in so ostali zaključeni tudi na dan 31. 12. 2020. 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 okviru podatka »v delu«.

Zaradi lažje, preglednejše in statistično pravilnejše primerljivosti podatkov s preteklimi leti so v spodnje splošne statistične podatke poleg zadev s področja dela, ki jih vsebuje Tabela 4, 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 mednarodnega oddelka. Slednjih Tabela 4 namreč ne vključuje, so pa podatki o številu zadev s področja »pravna mnenja« delno vključeni v Tabelo 12, s področja postopkov pred ESČP in sodišči EU pa v Tabelo 14.

Pri posameznih procesnih statusih Republike Slovenije se pri zajemu statističnih podatkov ne dela razlik glede na vrsto ali fazo posameznega postopka in so enotno uporabljeni izrazi tožena stranka, tožeča stranka in stranski

intervenient. V statistični podatek za toženo stranko so tako zajete tudi zadeve iz postopkov poskusa mirne rešitve spornega razmerja, ko je na Državno odvetništvo RS vložen predhodni zahtevek zoper Republiko Slovenijo, v statistični podatek za tožečo stranko pa vse zadeve, ko je Državno odvetništvo RS prejelo zadevo, v kateri se uveljavlja zahtevek proti nasprotni stranki (ne glede na to, ali je tožba na sodišče že vložena ali pa morda še ne, pri čemer so razlogi za to lahko različni, npr. zbiranje dokumentacije in priprava dejanske ter pravne podlage zahtevka, posredovanje poziva za prostovoljno izpolnitev obveznosti ipd.).

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 **prejelo** skupno **41.538 zadev**.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 **v delu 85.258 zadev**.

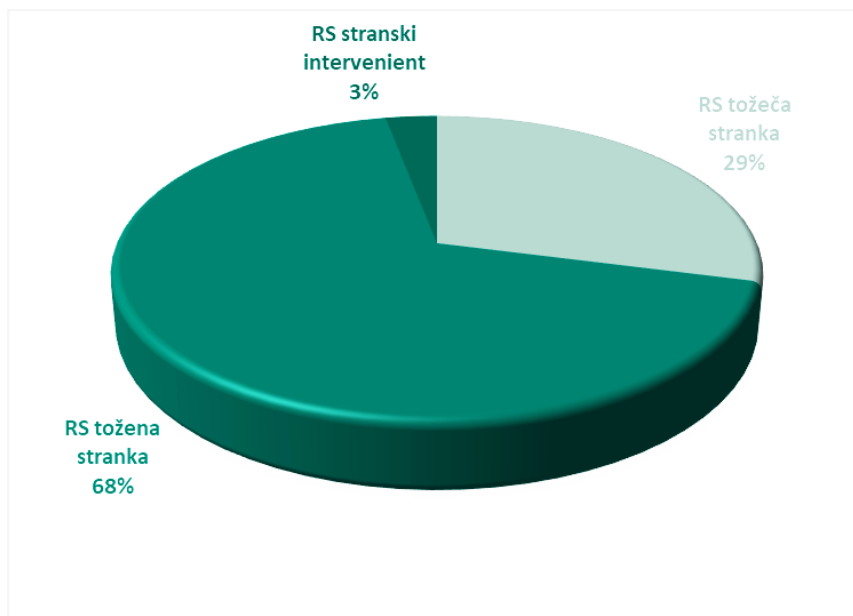
Leta 2020 je Državno odvetništvo RS **zaključilo (rešilo) 48.631 zadev**.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo **odprtih (nerešenih) 36.627 zadev**.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 644 novih **civilnopравnih in gospodarskih zadev**, katerih skupna sporna vrednost je 400.259.142,24 EUR (zadev, v katerih je zahtevana vrednost višja od 1 mio EUR, je bilo v letu 2020 prejetih 30).

Republika Slovenija je tožena stranka v 443 prejetih zadevah, v 184 prejetih zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 17 prejetih zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

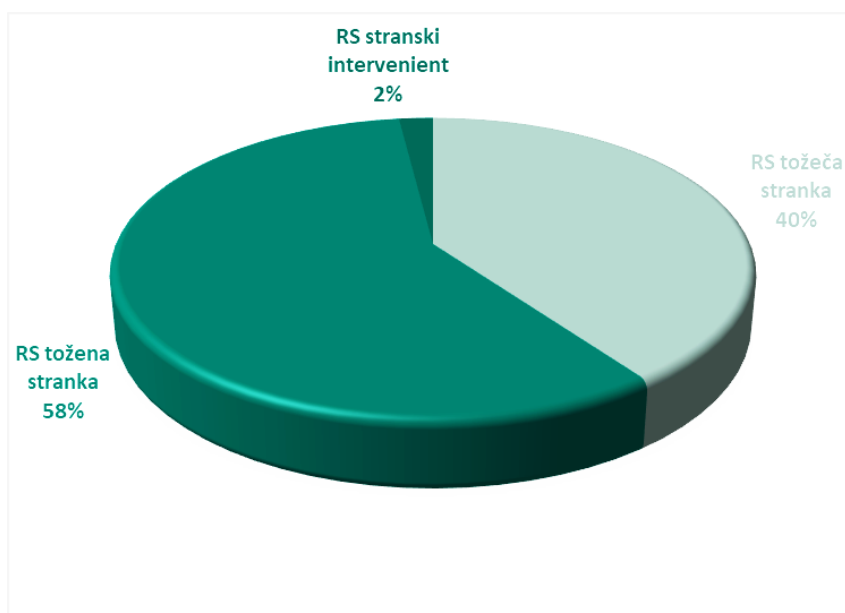
Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v prejetih civilnopравnih in gospodarskih zadevah



Civilnopравnih in gospodarskih zadev je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 v delu 2.481.

Republika Slovenija je tožena stranka v 1.429 zadevah, v 998 zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 54 zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

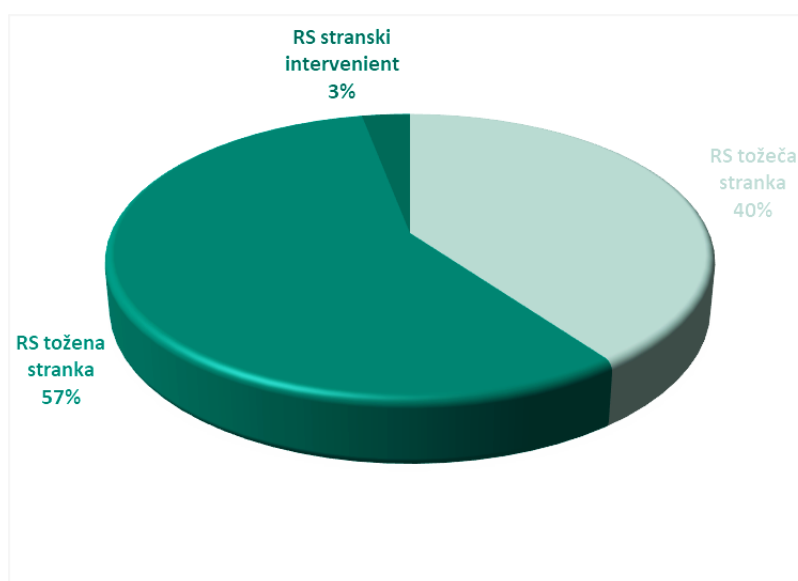
Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v civilnoprvnih in gospodarskih zadevah v delu



Državno odvetništvo RS je v letu 2020 zaključilo 1.156 civilnoprvnih in gospodarskih zadev. Skupna sporna vrednost v vseh zaključenih civilnoprvnih in gospodarskih zadevah je bila 823.114.705,36 EUR, Republiki Sloveniji pa je bilo naloženo plačilo zneska v skupni višini 10.741.240,85 EUR, in sicer je Republika Slovenija izgubila spore v vrednosti 2.786.313,90 EUR, sklenila pa je tudi poravnave, s katerimi se je zavezala k plačilu zneskov v skupni višini 7.954.926,95 EUR.

Republika Slovenija je bila v 658 zaključenih zadevah tožena stranka, v 464 zaključenih zadevah tožeča stranka, v 34 zaključenih zadevah pa je imela Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

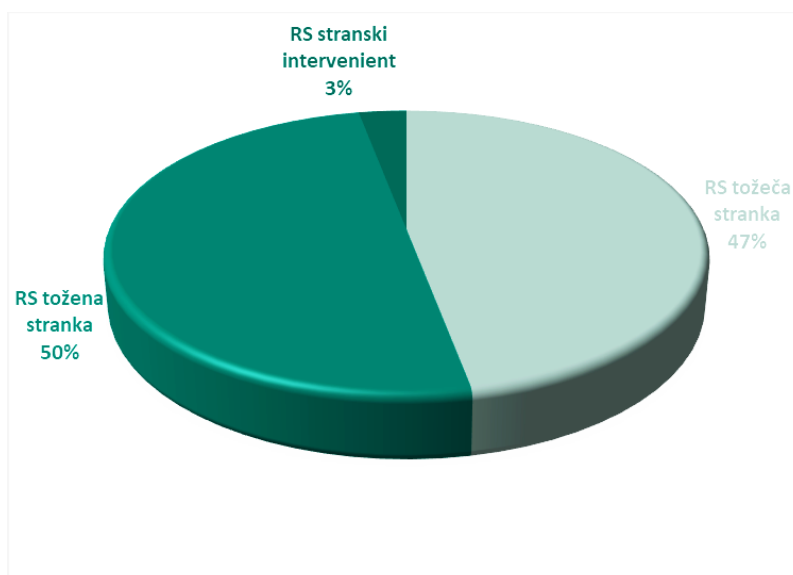
Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v zaključenih civilnoprvnih in gospodarskih zadevah



V leto 2021 se je preneslo 1.325 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2020. V vseh še odprtih civilnopravnih in gospodarskih zadevah je skupna sporna vrednost 1.433.929.515,03 EUR. Zadev, v katerih je vrednost spora višja od 1 mio EUR, je odprtih 67.

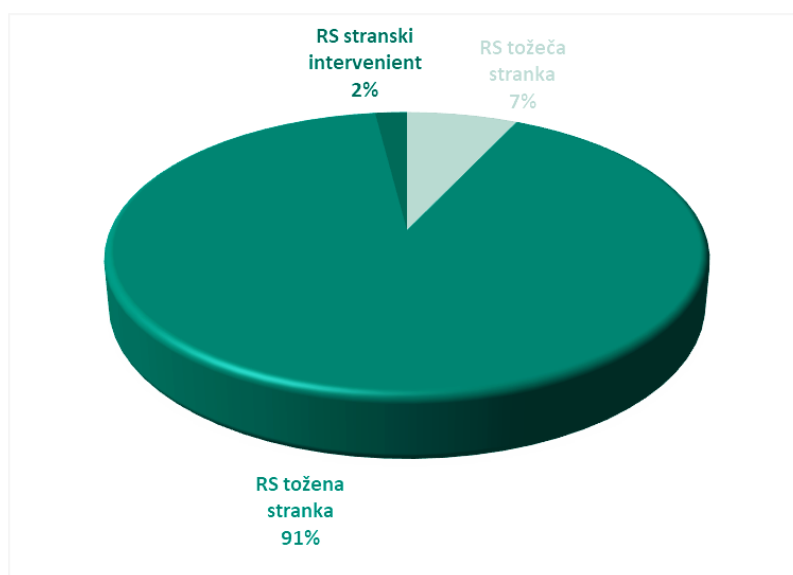
Republika Slovenija tožena stranka v 665 odprtih zadevah, v 624 odprtih zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 36 odprtih zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v odprtih civilnopravnih in gospodarskih zadevah



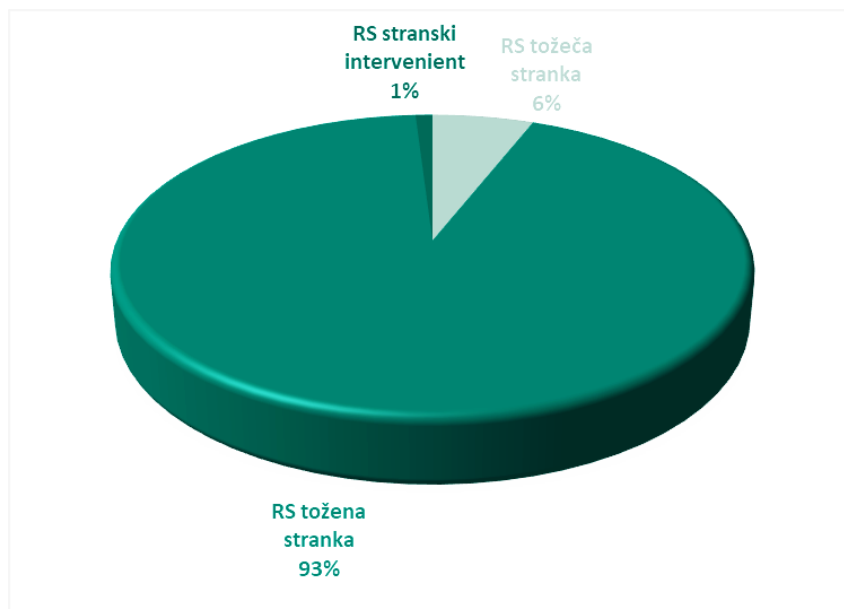
V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 745 novih **delvnopravnih in socialno-pravnih zadev**. Od tega je Republika Slovenija tožena stranka v 683 zadevah, v 49 zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 13 zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v prejetih delvnopravnih in socialno-pravnih zadevah



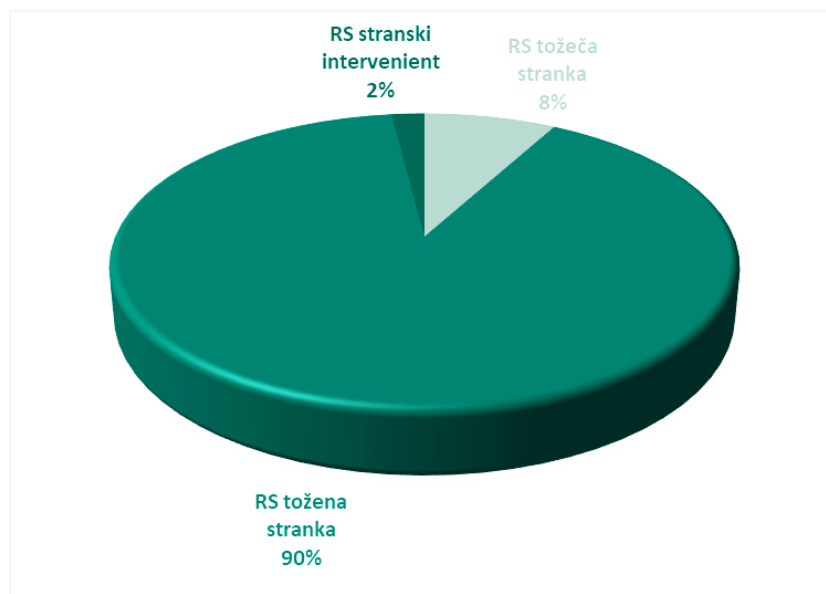
Delovnopравnih in socialno-pravnih zadev je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 v delu 2.163. Od tega je Republika Slovenija tožena stranka v 2.010 zadevah, v 129 zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 24 zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v delovnopравnih in socialno-pravnih zadevah v delu



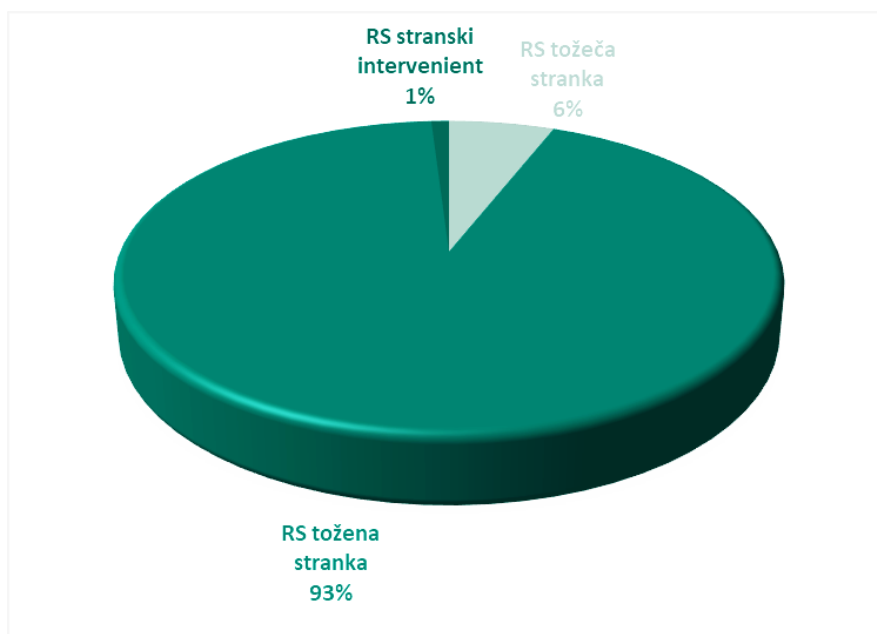
Državno odvetništvo RS je v letu 2020 zaključilo 830 delovnopравnih in socialno-pravnih zadev. Od tega je bila Republika Slovenija v 752 zaključenih zadevah tožena stranka, v 63 zadevah tožeča stranka, v 15 zaključenih zadevah pa je imela Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v zaključenih delovnopравnih in socialno-pravnih zadevah



V leto 2021 se je preneslo 1.333 delovnopravnih in socialno-pravnih zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2020. Od tega je Republika Slovenija tožena stranka v 1.245 zadevah, v 78 zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 10 zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v odprtih delovnopravnih in socialno-pravnih zadevah



Na področju **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)** je Državno odvetništvo RS v leto 2020 preneslo nerešenih 20 zadev, na novo pa prejelo 38 zadev. V delu je imelo 58 zadev, zaključilo je 46 zadev, v leto 2021 pa jih je preneslo 12. S področja **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o prekrških (ZP-1)** je Državno odvetništvo RS v leto 2020 preneslo 2 nerešeni zadevi. Na novo je prejelo 3 zadeve in je torej v letu 2020 v delu imelo 5 zadev. Zaključilo je 3 zadeve, na dan 31. 12. 2020 pa sta bili odprti 2 zadevi.

S področja **postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO)** je Državno odvetništvo RS v leto 2020 preneslo 59 odprtih zadev. Na novo je prejelo 75 zadev. Obravnavalo je 134 zadev, zaključilo je 80 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih še 54 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2020 odprtih 272 zadev **s področja odškodninskih zahtevkov po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)**. Prejelo je 3 nove zadeve. V delu je imelo 275 zadev, zaključilo je 127 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih 148 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2020 odprtih 12.780 zadev na področju **postopkov izvršbe in zavarovanja**. V letu 2020 je prejelo v delo 4.053 novih zadev. Skupno je imelo v delu 16.833 zadev. Zaključilo je 6.668 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih 10.165 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2020 odprtih 13.759 zadev na področju dela v **postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja**. V letu 2020 je prejelo v delo 5.314 novih zadev. Skupno je imelo v delu 19.073 zadev. Zaključilo je 7.073 zadev, ob koncu leta 2020 pa je bilo odprtih še 12.000 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 na področju dela v **nepravdnih postopkih** beležilo bistveno povečan pripad. Leto 2020 je Državno odvetništvo RS začelo s 9.362 odprtimi zadevami, nato pa je prejelo v delo 16.339 novih zadev. Skupno je imelo v delu 25.701 zadev. Zaključilo je 17.647 zadev, ob koncu leta 2020 pa je bilo odprtih še 8.054 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **razlastitvenih zadev** leto 2020 začelo s 864 odprtimi zadevami, nato pa je v letu 2020 prejelo 918 zadev. V delu je tako imelo 1.782 zadev. Zaključilo je 707 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih še 1.075 tovrstnih zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **upravnih zadev** leto 2020 začelo s 2.427, nato pa je bilo tekom leta 2020 v delo prejetih 12.278 novih zadev. V letu 2020 je bilo v delu 14.705 zadev, zaključenih je bilo 13.118 zadev, ob koncu leta 2020 pa je bilo odprtih še 1.587 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 2020 Državno odvetništvo RS prejelo 2 novi zadevi po ZDen in 1 novo zadevo za postopek po ZIKS. Je pa imelo Državno odvetništvo RS s tega področja dela v obravnavi skupno še vedno 84 zadev. V letu 2020 se je zaključilo 39 tovrstnih zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je odprtih ostalo 45 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 2020 ni prejelo novih zadev, v delu je imelo dve zadevi. Ti dve zadevi sta se v letu 2020 tudi zaključili. Državno odvetništvo RS tako nima nobene zadeve odprte s področja Zakona o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje.

Tabela 5: 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	871	388	1.259	627	632	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	1.065	505	1.570	645	925	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	20	38	58	46	12	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	2	3	5	3	2	NP
postopki po ZVPSBNO	14	15	29	25	4	NP
postopki po ZPŠOIRSP	220	3	223	92	131	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	5.574	1.693	7.267	2.295	4.972	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	3.891	1.792	5.683	2.530	3.153	NP
nepravdni postopki	1.830	3.863	5.693	3.884	1.809	NP
postopki razlastitev	186	318	504	125	379	NP
upravne zadeve	1.147	4.206	5.353	4.728	625	NP
postopki po ZDen	38	1	39	16	23	NP
postopki po ZIKS	6	1	7	6	1	NP
postopki po ZVVJTO	2	0	2	2	0	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	158	34	192	65	127	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	60	82	142	32	110	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	0	0	0	0	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVPSBNO	7	31	38	15	23	NP
postopki po ZPŠOIRSP	18	0	18	16	2	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	975	337	1.312	572	740	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	1.980	831	2.811	929	1.882	NP
nepravdni postopki	1.045	1.957	3.002	2.103	899	NP
postopki razlastitev	79	54	133	49	84	NP
upravne zadeve	250	2.056	2.306	2.011	295	NP
postopki po ZDen	2	1	3	0	3	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVVJTO	0	0	0	0	0	NP

Zunanji oddelek Državnega odvetništva 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	116	46	162	78	84	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	28	31	59	27	32	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	0	0	0	0	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVPSBNO	9	2	11	6	5	NP
postopki po ZPŠOIRSP	3	0	3	2	1	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	486	246	732	410	322	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	965	361	1.326	458	868	NP
nepravdni postopki	1.068	1.424	2.492	1.763	729	NP
postopki razlastitev	223	177	400	200	200	NP
upravne zadeve	114	358	472	342	130	NP
postopki po ZDen	7	0	7	5	2	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVVJTO	0	0	0	0	0	NP

Zunanji oddelek Državnega odvetništva 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	139	24	163	57	106	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	12	4	16	16	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	0	0	0	0	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVPSBNO	10	15	25	10	15	NP
postopki po ZPŠOIRSP	14	0	14	9	5	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	816	248	1.064	406	658	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	930	341	1.271	365	906	NP
nepravdni postopki	906	1.608	2.514	1.704	810	NP
postopki razlastitev	61	56	117	44	73	NP
upravne zadeve	115	866	981	861	120	NP
postopki po ZDen	4	0	4	2	2	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP

postopki po ZVVJTO	0	0	0	0	0	NP
--------------------	---	---	---	---	---	----

Zunanji oddelek Državnega odvetništva 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	261	55	316	129	187	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	126	62	188	57	131	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	0	0	0	0	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVPSBNO	8	8	16	9	7	NP
postopki po ZPŠOIRSP	11	0	11	8	3	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.691	500	2.191	1.013	1.178	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	2.824	871	3.695	1.275	2.420	NP
nepravdni postopki	736	1.784	2.520	1.799	721	NP
postopki razlastitev	24	28	52	48	4	NP
upravne zadeve	297	2.160	2.457	2.333	124	NP
postopki po ZDen	9	0	9	4	5	NP
postopki po ZIKS	2	0	2	0	2	NP
postopki po ZVVJTO	0	0	0	0	0	NP

Zunanji oddelek Državnega odvetništva 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	52	11	63	30	33	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	69	25	94	26	68	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	0	0	0	0	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVPSBNO	1	1	2	2	0	NP
postopki po ZPŠOIRSP	1	0	1	0	1	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.322	391	1.713	533	1.180	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	952	417	1.369	433	936	NP
nepravdni postopki	513	1.266	1.779	1.312	467	NP
postopki razlastitev	29	28	57	38	19	NP
upravne zadeve	326	685	1.011	880	131	NP
postopki po ZDen	2	0	2	1	1	NP
postopki po ZIKS	1	0	1	1	0	NP
postopki po ZVVJTO	0	0	0	0	0	NP

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	73	30	103	61	42	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	8	4	12	6	6	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	0	0	0	0	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVPSBNO	4	0	4	4	0	NP
postopki po ZPŠOIRSP	1	0	1	0	1	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	673	133	806	548	258	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	701	143	844	322	522	NP
nepravdni postopki	691	1.431	2.122	1.505	617	NP
postopki razlastitev	146	119	265	68	197	NP

upravne zadeve	65	274	339	288	51	NP
postopki po ZDen	2	0	2	2	0	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVVJTO	0	0	0	0	0	NP

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	95	37	132	51	81	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	42	24	66	15	51	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	0	0	0	0	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVPSBNO	6	1	7	7	0	NP
postopki po ZPŠOIRSP	4	0	4	0	4	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	949	373	1.322	597	725	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	925	373	1.298	471	827	NP
nepravdni postopki	1.778	1.862	3.640	2.180	1.460	NP
postopki razlastitev	84	111	195	86	109	NP
upravne zadeve	103	1.049	1.152	1.063	89	NP
postopki po ZDen	1	0	1	0	1	NP
postopki po ZIKS	1	0	1	0	1	NP
postopki po ZVVJTO	0	0	0	0	0	NP

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuj

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	72	19	91	58	33	NP
delovno in socialno-pravne zadeve	8	8	16	6	10	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	0	0	0	0	0	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVPSBNO	0	2	2	2	0	NP
postopki po ZPŠOIRSP	0	0	0	0	0	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	294	132	426	294	132	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	591	185	776	290	486	NP
nepravdni postopki	795	1.144	1.939	1.397	542	NP
postopki razlastitev	32	27	59	49	10	NP
upravne zadeve	10	624	634	612	22	NP
postopki po ZDen	6	0	6	2	4	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVVJTO	0	0	0	0	0	NP

Pojasnila k Tabeli 5:

Državno odvetništvo RS na podlagi Pravilnika o obliki letnega poročila državnega odvetništva v Tabeli 5 za leto 2020 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 za vse posamezne zunanje oddelke. Vendar pa splošna primerjava oziroma analiza podatkov med samimi oddelki ali pa za posamezen oddelek glede na prejšnje obdobje poročanja zaradi različnih naveznih okoliščin ni smiselna, zato Tabela 5 ni posebej predstavljena na način, kot je bila zgoraj opisno analizirana Tabela 4.

Nadalje je treba pojasniti, da zadeve v predhodnih odškodninskih postopkih po ZKP in ZP-1 obravnava le Državno odvetništvo RS na sedežu v Ljubljani. (Opomba: V Tabeli 5, ki se nanaša na zunanje oddelke, je zato ta rubrika povsod označena z »0«.) Glede na metodologijo zbiranja podatkov Državno odvetništvo RS ne razpolaga s podatkom o številu vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami, zato tega podatka v Tabeli 5 ni

mogoče prikazati niti ga glede na navedeno ni mogoče analizirati. (Opomba: V Tabeli 5 je zato oznaka NP - »ni podatka«.)

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 **zaključilo 48.631 zadev** z vseh področij svojega dela.

(Opomba: V ta statistični 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 6 niso vključeni, saj so vsebinsko obravnavani na drugih mestih tega poročila. Z delovnih področij, ki jih vključuje Tabela 6, je Državno odvetništvo RS **zaključilo 47.496 zadev**.)

Tabela 6: Prikaz načina rešitev posameznih zadev po področjih

Področje dela in način rešitve	IZVENSODNA PORAVNAVA	SODNA PORAVNAVA	DOBLJENO	IZGUBLJENO	UMIK	PP - PORAVNAVA	PP - NE SPREJME PONUDBE	PP - DP ZAVRNIL	PLAČANO PO OPOMINU	UGODENO	USTAVITEV	IZGUBLJENO/ZAVRNJENO	IZVRŠBA USPEŠNA	REŠENO S PORAVNAVO	ZAVRNJENO	ZAHTEVI UGODENO	UMIK ZAHTEVE	VLOŽENA TOŽBA (BPP)	NEVLOŽENA TOŽBA (BPP)	VLOŽENA TOŽBA	NEVLOŽENA TOŽBA
Civilnopravne in gospodarske zadeve	4	143	303	52	65	19	5	272													
Delovne in socialnopravne zadeve	11	82	329	171	151	9		23													
Predhodni odškodninski postopki po ZKP						13	10	23													
Prehodni odškodninski postopki po ZP-1						1		1													
Postopki po ZVPSBNO		1	9		2	10	4	52													
Postopki po ZPŠOIRSP	2	92	17	2	9			2													
Postopki izvršbe in zavarovanja						1		3	290	4.260	1.329	48	499								
Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja			4.518	8	57									2							
Nepravdni postopki					211					12.329				25	147						
Postopki razlastitev																571	89				
Upravne zadeve			125	3														24	12.630		195
Postopki po ZDen			8	19																	
Postopki po ZIKS			4	3																	
Postopki po ZVVJTO														2							

Državno odvetništvo RS je po posameznih sklopih zadeve rešilo na naslednje načine:

Civilnopravne in gospodarske zadeve:

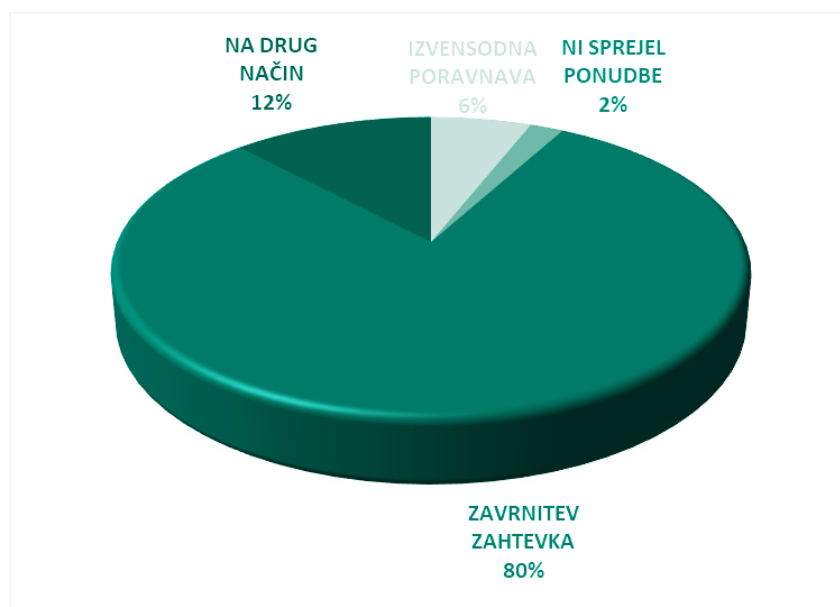
Te zadeve Državno odvetništvo RS obravnava v predhodnem in sodnem postopku.

V letu 2020 je bilo na tem področju dela, glede na vrste rešitev, ki jih je mogoče opredeliti glede na metodologijo vpisnika, zaključenih **1.156 zadev**, od tega 819 zadev v sodnem postopku in 337 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v predhodnem postopku:

- v 19 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
- v 5 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- v 272 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

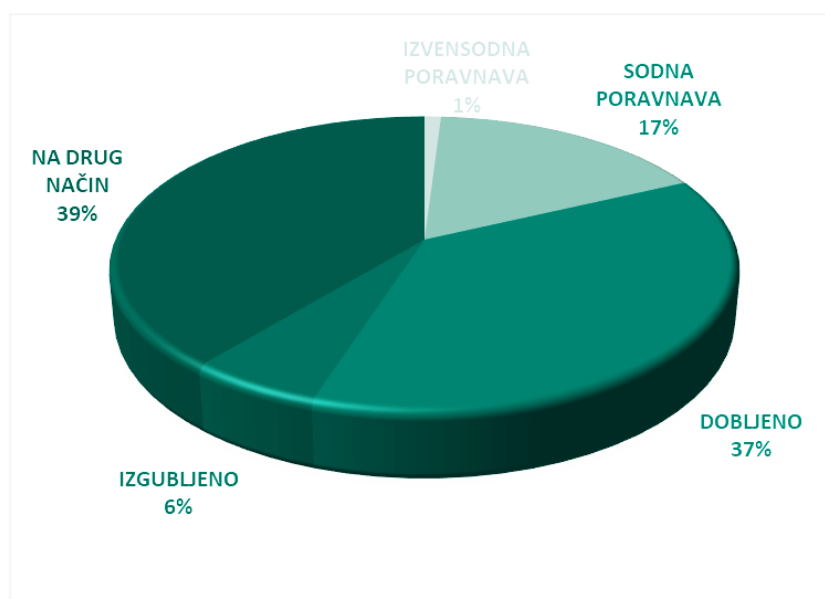
Graf: Deleži posameznih vrst rešitev civilnopravnih in gospodarskih zadev v predhodnem postopku



Zaključene zadeve v sodnem postopku:

- v 4 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
- v 143 zadevah je bila sklenjena sodna poravnava,
- 303 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 52 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Graf: Deleži posameznih vrst rešitev civilnopравnih in gospodarskih zadev v sodnem postopku



Delovnopravne in socialno-pravne zadeve:

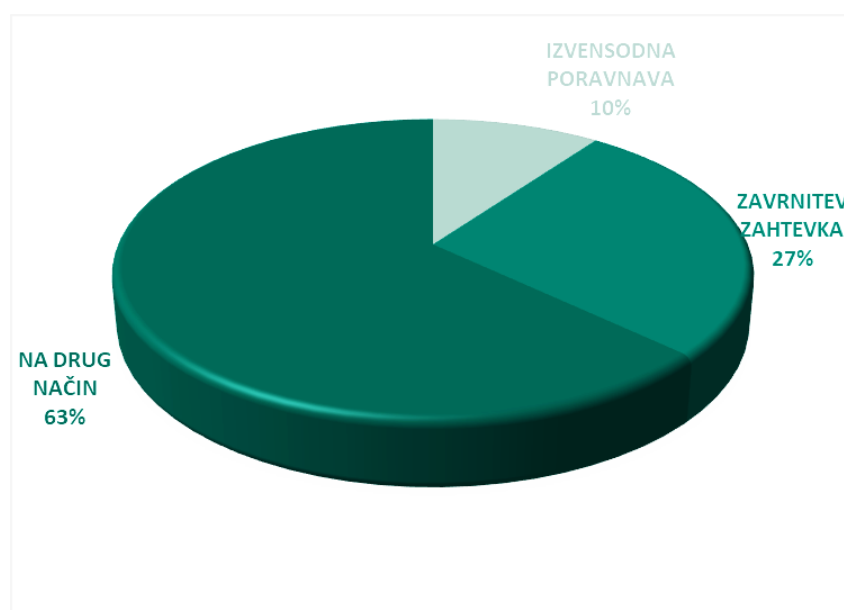
Te zadeve Državno odvetništvo RS obravnava v predhodnem in sodnem postopku.

V letu 2020 je bilo na tem področju dela zaključenih **830 zadev**, od tega 744 zadev v sodnem postopku in 86 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v **predhodnem postopku**:

- v 9 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
- v 23 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

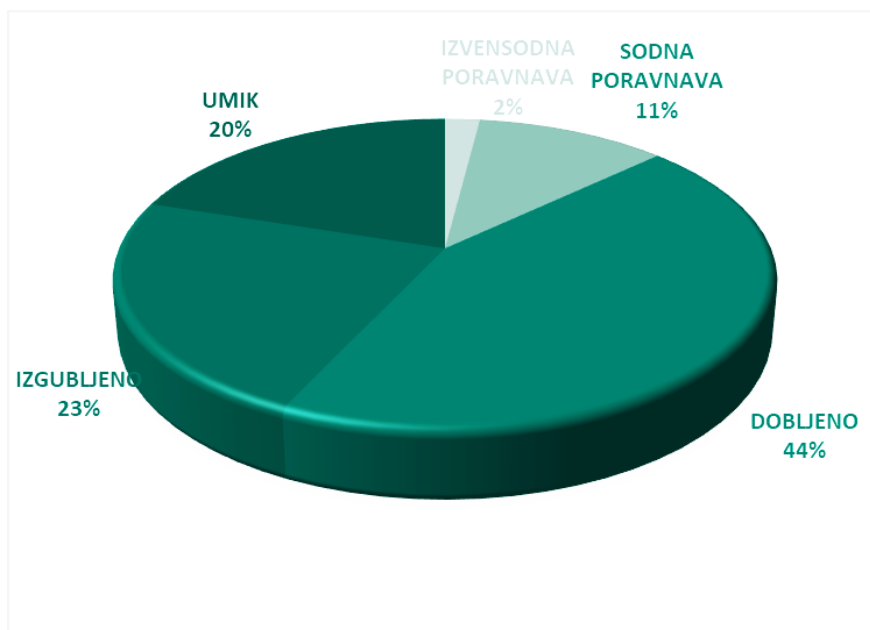
Graf: Deleži posameznih vrst rešitev delovnopравnih in socialno-pravnih zadev v predhodnem postopku



Zaključene zadeve v sodnem postopku:

- v 11 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
- v 82 zadevah je bila sklenjena sodna poravnava,
- 329 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 171 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- 151 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik«.

Graf: Deleži posameznih vrst rešitev delovnopравnih in socialno-pravnih zadev v sodnem postopku



Predhodni odškodninski postopki po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP):

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **46 zadev**:

- v 13 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
- v 10 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- v 23 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo.

Skupna sporna vrednost v vseh zaključenih predhodnih odškodninskih postopkih po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP) je bila 3.135.195,71 EUR, Republiki Sloveniji pa je bilo v zaključenih zadevah naloženo plačilo zneska v višini 175.087,08 EUR.

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

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **3 zadeve**:

- v 1 zadevi je bila sklenjena izvensodna poravnava,
- v 1 zadevi je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- 1 zadeva je bila zaključena 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 2020 je na tem področju dela zaključilo **80 zadev**, od tega 12 zadev v sodnem postopku in 68 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v **predhodnem postopku**:

- v 10 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
- v 52 zadevah je Državno odvetništvo RS odškodninski zahtevek bodisi zavrnilo bodisi zavrglo,
- v 4 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Zaključene zadeve v **sodnem postopku**:

- 9 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- v 1 zadevi je bila sklenjena sodna poravnava,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

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 2020 je na tem področju dela zaključilo **127 zadev**, od tega 124 zadev v sodnem postopku in 3 zadeve v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v **predhodnem postopku**:

- v 2 zadevah je Državno odvetništvo RS odškodninski zahtevek zavrnilo,
- 1 zadeva je bila zaključena z rešitvijo »pp-vložena tožba«.

Zaključene zadeve v **sodnem postopku**:

- v 92 zadevah je bila sklenjena sodna poravnava,
- v 2 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
- 17 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 2 zadevi sta se zaključili z rešitvijo »izgubljeno«,
- v 9 zadevah so tožniki tožbe umaknili,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Skupna sporna vrednost v vseh zaključenih zadevah po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP), je bila 4.887.277,42 EUR, Republiki Sloveniji pa je bilo v zaključenih zadevah naloženo plačilo zneska v višini 731.228,02 EUR.

Postopki izvršbe in zavarovanja:

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **6.668 zadev**:

- 290 zadev se je zaključilo z rešitvijo »plačano po opominu«,
- 4.260 zadev se je zaključilo z rešitvijo »ugodeno«,
- 1.329 zadev se je zaključilo z rešitvijo »ustavitev«,
- 48 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno/zavrnjeno«,
- 499 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izvršba uspešna«,
- v 1 zadevi je bila sklenjena izvensodna poravnava,

- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja:

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **7.073 zadev**:

- 4.518 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 8 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- v 2 zadevah sta bili sklenjeni poravnavi,
- 57 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Neppravni postopki:

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **17.647 zadev**:

- 12.329 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- v 25 zadevah je bila sklenjena poravnava,
- 211 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik«,
- 147 zadev se je zaključilo z rešitvijo »zavrnjeno«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Postopki razlastitev:

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **707 zadev**:

- 571 zadev se je zaključilo z rešitvijo »zahtevi ugodeno«,
- 89 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik zahteve«,
- ostale zadeve so bile rešene na drug način.

Upravne zadeve:

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **13.118 zadev** v upravnih postopkih in upravnih sporih:

- 125 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 3 zadeve so se zaključile z rešitvijo »izgubljeno«,
- 12.630 zadev se je zaključilo z rešitvijo »nevložena tožba (BPP)«,
- 24 zadev se je zaključilo z rešitvijo »vložena tožba (BPP)«,
- 195 zadev se je zaključilo z rešitvijo »nevložena tožba (vzajemnost)«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Postopki po Zakonu o denacionalizaciji (ZDen):

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **32 zadev**:

- 8 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 19 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS):

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **7 zadev**:

- 4 zadeve so se zaključile z rešitvijo »dobljeno«,
- 3 zadeve so se zaključile z rešitvijo »izgubljeno«.

Postopki s področja Zakonu o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO):

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo **2 zadevi**, v katerih je bila sklenjena poravnava.

2. UDELEŽBA NA NAROKIH

Tabela 7: Udeležba na narokih

državno odvetništvo	skupna udeležba višjih državnih odvetnikov			skupna udeležba državnih odvetnikov			skupna udeležba kandidatov za državnega odvetnika		
	poravnalni narok		ostali naroki	poravnalni narok		ostali naroki	poravnalni narok		ostali naroki
	uspešni	neuspešni		uspešni	neuspešni		uspešni	neuspešni	
sedež v Ljubljani	5	3	3.030	7	22	255	0	14	491
Zunanji oddelek v Mariboru	0	0	520	0	0	0	0	0	363
Zunanji oddelek v Celju	0	1	414	0	0	0	0	0	227
Zunanji oddelek v Kopru	0	4	348	1	0	61	0	0	72
Zunanji oddelek v Kranju	0	5	89	0	0	42	1	3	148
Zunanji oddelek v Murski Soboti	0	0	310	0	0	24	0	0	1
Zunanji oddelek v Novi Gorici	1	0	481	0	0	0	0	0	43
Zunanji oddelek v Novem mestu	3	3	555	0	0	0	0	10	124
Zunanji oddelek na Ptuj	0	0	272	0	0	85	0	0	0

Višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državnega odvetnika so imeli v letu 2020 **na vseh področjih svojega dela razpisanih 8.038 narokov**, kar je manj kot v letu 2019, ko je bilo razpisanih 9.768 narokov. Pri tem so mišljeni naroki v najširšem smislu besede, ki jih Državno odvetništvo RS za potrebe predmetnega poročila obravnava kot število vseh udeležb na slovenskih sodiščih, odvisno od področja dela posameznega nosilca zadeve. Naroki so namreč glede na področje dela različni in tako so se v letu 2020 višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državne odvetnike udeleževali pripravljalnih narokov, narokov za glavno obravnavo, narokov za vrnitev v prejšnje stanje, narokov za obnovo postopka, deložacij, rubežev, dražb, mediacij, ogledov, razdelitvenih narokov, narokov za začetek stečajnega postopka ipd.

Državno odvetništvo RS sicer 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.

3. PROCESNA DEJANJA

Tabela 8: Procesna dejanja ZBIRNO

področje dela in procesna dejanja	procesno dejanje 1*	procesno dejanje 2*	procesno dejanje 3*	procesno dejanje 4*
civilnopravne in gospodarske zadeve	NP	NP	NP	NP
delovno in socialno-pravne 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 ZPŠOIRS	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

Pojasnilo k Tabeli 8 in glede Tabele 9:

Državno odvetništvo RS pojasnjuje, da glede na veljavno metodologijo spremljanja zadev procesnih dejanj, ki jih predvidevata Tabela 8 in Tabela 9, ne beleži na način, ki bi omogočal enotno, pravilno in reprezentativno posredovanje in nadaljnjo analizo teh podatkov. Zato Tabela 8 vsebuje oznako, da »ni podatka«. Glede na navedeno predmetno poročilo tudi ne vsebuje Tabele 9, ki se nanaša na sedež in zunanje oddelke Državnega odvetništva RS.

Državno odvetništvo RS načrtuje, da se bodo določena procesna dejanja, za katera bo ugotovljeno, da je zbiranje podatkov v zvezi z njimi lahko relevantno za potrebe analiz in oblikovanja določenih ugotovitev ter načrtovanje strategij nadaljnjega dela, opredelilo in jih tudi sistematično beležilo ter spremljalo, ko se bodo na Državnem odvetništvu RS oblikovali in začeli uporabljati novi vpisniki.

4. PREDHODNI POSTOPKI

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 v predhodnem postopku prejelo 334 zadev na podlagi 27. člena ZDOdv, 60 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZVPSBNO, 38 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZKP in 3 zadeve v predhodnem postopku na podlagi ZP-1.

Pojasnila:

V skladu z določili Pravilnika o obliki letnega poročila državnega odvetništva so v Tabeli 10 predstavljeni podatki na ravni celotnega organa, v Tabeli 11 pa podatki za sedež v Ljubljani in za vse zunanje oddelke Državnega odvetništva RS posebej. Zaradi večje preglednosti in lažje obravnave pa so vsi ti statistični podatki predstavljeni in analizirani v analitičnem delu poročila v poglavju »Predhodni postopki«.

Tabela 10: Predhodni postopki ZBIRNO

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	305	28
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	1	0
I (izvršilne zadeve)	5	0
N (nepravdne zadeve)	23	1
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	60	10
PK (zadeve po ZKP)	38	13
PP (zadeve po ZP-1)	3	1

Tabela 11: 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)	197	9
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	1	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	3	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	14	5
PK (zadeve po ZKP)	38	13
PP (zadeve po ZP-1)	3	1

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Celju

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	20	2
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	1	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	27	2
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)	20	9
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	2	0
N (nepravdne zadeve)	12	1
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	2	2
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)	9	2
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	1	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	5	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)	23	2
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	3	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	7	1
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)	3	1
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	1	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	1	0
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)	12	1
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	2	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	0	0
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)	10	1
PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	0	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	1	0
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptujju

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

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

5.1 Zastopanje pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji

V prvem odstavku 12. člena ZDOdv je določena temeljna naloga in pristojnost Državnega odvetništva RS, in sicer Državno odvetništvo RS zastopa državo in njene organe pred sodišči v Republiki Sloveniji.

Drugi odstavek 12. člena ZDOdv Državnemu odvetništvu RS podeljuje 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 (FURS). V kolikor se zavoda takšnemu zastopanju ne odpove, ga Državno odvetništvo RS ne more odkloniti.

V zakonskem namenu krepitve vloge Državnega odvetništva RS kot varuha premoženjskih in drugih pravic Republike Slovenije pa tretji odstavek 12. člena ZDOdv ureja dodatno oz. razširjeno pristojnost državnega odvetništva glede zastopanja, in sicer javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države, lahko predlaga, da jih v posameznem postopku pred sodiščem v Republiki Sloveniji, ki je zanje in za Republiko Slovenijo izjemnega pomena, zastopa državno odvetništvo. Če pride do prevzema zastopanja, državno odvetništvo pri zastopanju opravlja vsa procesna dejanja, kot jih je v postopku upravičena opravljati stranka ali udeleženec.

Do zastopanja subjektov iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv s strani Državnega odvetništva RS torej lahko pride le izjemoma, in sicer ob kumulativni izpolnitvi pogoja izjemnosti pomena postopka tako za Republiko Slovenijo kot za navedene subjekte. Pri izjemnosti pomena gre za nedoločen pravni pojem, saj kriteriji, ki bi opredelili njegov pomen, niso predpisani, kar pomeni, da jih je treba zapolniti v vsakem konkretnem primeru posebej. Ali je postopek izjemnega pomena, Državno odvetništvo RS v vsakem primeru posebej pred prevzemom zastopanja preveri s pridobitvijo obrazložitve »resornega ministrstva«, v katerega pristojnost sodi zadeva, in subjekta, ki predlaga prevzem zastopanja. Državno odvetništvo RS tako pri odločitvi o prevzemu zastopanja v vsakem konkretnem primeru upošteva predvsem okoliščino, ali bi se od sodišča lahko pričakovala odločitev o pravnem vprašanju, ki je pomembno za zagotovitev pravne varnosti ali enotne uporabe prava, gledano z vidika varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov, ali pa odločitev o pravnem vprašanju, 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. Kot okoliščine za ugotovitev izjemnosti pomena pa ni mogoče šteti medijske odmevnosti primera ali možnosti, da bodo zastopanemu subjektu nastali visoki stroški za plačilo odvetnikov.

Glede na takšno zakonsko določbo subjekti iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv praviloma že sami ugotovijo, da je prevzem zastopanja možen le v izjemnih primerih. Tako je bil v letu 2020 vložen le en predlog za prevzem zastopanja, in sicer je Agencija za varnost prometa zaprosila za prevzem zastopanja v postopku povračila previsokega izplačila stroškov prevoza na delo in z dela v letu 2019 za javnega uslužbenca, ki je bil zaposlen pri agenciji. Generalni državni odvetnik je odklonil prevzem zastopanja, ker je ocenil, da zadeva ne izpolnjuje pogoja izjemnega pomena tako za Agencijo za varnost prometa kot za Republiko Slovenijo.

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, pa lahko odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika.

5.2 Pravno svetovanje

ZDOdv načelno daje večji poudarek preventivnemu delovanju Državnega odvetništva RS v vlogi varuha premoženjskih koristi in interesov Republike Slovenije ter v tem okviru svetovalni funkciji Državnega odvetništva RS pri razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih in drugih postopkov. V izhodišču je za leto 2020 mogoče oceniti, da je zakonski namen svetovalne funkcije v veliki meri izpolnjen. Svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS je strokovno izjemno zahtevna naloga, saj se zahteve za oblikovanje pravnih mnenj nanašajo na različna pravna področja in različne vsebine ter problematiko urejanja varstva premoženjskih pravic Republike Slovenije. Državno odvetništvo RS pri tem meni, da namen zakona za krepitev svetovalne funkcije strokovno, kvalitetno in pravočasno uresničuje.

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

Svetovalna funkcija državnega odvetništva v obliki oblikovanja pravnih mnenj ima temelj v določbah 25. in 26. člena ZDOdv.

Ureditev prvega odstavka 25. člena ZDOdv na področju pravnega svetovanja in oblikovanja pravnih mnenj je jasna. Določba omogoča, da državni organ lahko poda zahtevo za oblikovanje pravnega mnenja Državnemu odvetništvu RS tedaj, ko je upošteva okolščine zadeve 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 torej 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. Ob navedenem pa je treba poudariti tudi, da prvi odstavek 25. člena ZDOdv ne daje podlage za podajo pravnih mnenj o ekonomskem vidiku varovanja premoženjskih interesov Republike Slovenije.

Državni organi so na podlagi drugega odstavka 25. člena ZDOdv zavezani predhodno pridobiti mnenje Državnega odvetništva RS v zadevah, v katerih vrednost predmeta presega 100.000.00 EUR. Državno odvetništvo RS je sicer zaradi izvajanja te zakonske določbe predhodno v letu 2018 oblikovalo načelno mnenje, in sicer, da razume določbo drugega odstavka 25. člena ZDOdv v tem smislu, da so predhodno pridobljena mnenja v tovrstnih zadevah 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 ter pri zahtevi za podajo predhodnega mnenja jasno izpostavijo pravno vprašanje(a), glede katerega želijo prejeti predhodno mnenje. Po načelnem stališču Državnega odvetništva RS je namreč predhodno mnenje mogoče oblikovati le v zvezi s konkretnim pravnim vprašanjem in ga ni mogoče enačiti s pregledom pogodb, katerih vrednost je višja od 100.000 EUR.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo skupno 174 zahtev za pravno svetovanje oz. oblikovanje pravnega mnenja, od tega 121 zahtev po prvem odstavku 25. člena (pravno mnenje) in 53 zahtev po drugem odstavku 25. člena (predhodno mnenje v zadevah v vrednosti predmeta nad 100.000 EUR) ZDOdv. Številčni podatki kažejo na nekoliko višji pripad zadev kot v letu 2019. V vseh primerih zahtev je Državno odvetništvo RS pravno mnenje oblikovalo in ni zaznalo oziroma ni prejelo pripomb na podano pravno mnenje v konkretnih zadevah. Vendar pa Državno odvetništvo RS ob tem pripominja, da potencialnega spora, izvirajočega iz predmeta pogodbe in s tem v zvezi pravilne izpolnitve pogodbe, z oblikovanjem pravnega mnenja v zvezi z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije in v zadevah, katerih vrednost predmeta je nad 100.000 EUR, ne more preprečiti. Poudariti je namreč treba, da je primarna odgovornost, da ne pride do negativnih posledic, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije, še vedno na pristojnih državnih organih oziroma drugih subjektih, ki kljub pomembni vlogi Državnega odvetništva RS z oblikovanjem pravnih mnenj v celoti ohranjajo svoje pristojnosti in odgovornosti.

Kot ključni argument zahtevnosti nalog in raznolikosti zahtev za oblikovanje pravnih mnenj so v nadaljevanju opisani **nekateri naključno izbrani primeri**, in sicer

po prvem odstavku 25. člena ZDOdv:

- zahteva Ministrstva za notranje zadeve za svetovanje pri ureditvi in sklenitvi pogodbenega razmerja za Javno agencijo za civilno letalstvo glede brezplačne uporabe pogojev uporabe policijskih helikopterjev za zagotovitev opravljanja funkcije izpraševalcev CAA za preverjanje licenc pilotov Letalske policijske enote;
- zahteva Ministrstva za notranje zadeve za pravno mnenje glede možnosti različnih zahtevkov po Pogodbi o nakupu in dobavi ter vzdrževanju večnamenskega transportnega helikopterja zaradi pogostih okvar, in sicer za zamenjavo helikopterja, za odstop od pogodbe z vrnitvijo kupnine;
- zahteva za svetovanje v zvezi s sporom glede izpolnjevanja pogodbenih obveznosti med JMW Fire d.o.o. (uporabnik) in Zavodom za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni glede zagotavljanja dela za obsojence, ki ga uporabnik ni zagotovil zaradi spomladi 2020 razglašene epidemije virusne okužbe SARS-CoV-2 in posebnih ukrepov po ugotovljenih okužbah tako pri zaposlenih pri uporabniku kot pri obsojencih;
- zahteva Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za svetovanje v zvezi z zemljiškoknjižnim izbrisom zaznamb statusa varovalnega gozda na nepremičninah na območju Golnika, vpisanih na podlagi odločbe Ministrstva za gozdarstvo iz leta 1950;
- zahteva Ministrstva za notranje zadeve za stališče in usmeritve glede povrnitve stroškov za plačilo obratovalnih stroškov za leto 2017, 2018 in 2019 za počitniške enote v Barbarigi na Hrvaškem hrvaškemu pogodbenemu izvajalcu upravljanja apartmaja;

- zaprosilo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti za usmeritve glede ureditve lastniških razmerij na domovih za upokoјence, ki so bili zgrajeni v deležu 30 % lokalna skupnost in 70% država po Pogodbi o sodelovanju z lokalnimi skupnostmi v letih 1996 do 2002;
- svetovanje Ministrstvu za notranje zadeve oziroma odgovor na postavljena vprašanja, povezana s Pozivom Državnega zbora, Preiskovalne komisije o ugotavljanju zlorab v zadevi Franc Kangler glede posredovanja dokumentacije – izpisom vseh posegov in vpogledov v osebne evidence v pozivu poimensko navedenih poslancev, ministrov in predsednika vlade v odstopu;
- zaprosilo za mnenje Upravne enota Sežana o možnih ukrepih delodajalca v zvezi z daljšo bolniško odsotnostjo javnega uslužbenca;
- zahteva za pravno svetovanje Vlade RS, Urada RS za komuniciranje v zvezi s pravnimi možnostmi razveze pogodb, sklenjenih na podlagi Javnega razpisa za sofinanciranje ozaveščevalnih in izobraževalnih projektov nevladnih organizacij v letu 2020 zaradi spremenjenih okoliščin iz naslova posledic epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2.

ter po [drugem odstavku 25. člena ZDOdv](#):

- Pogodba za dobavo pnevmatik z boljšim izkoristkom goriva in boljšim oprijemom na mokri podlagi in vulkanizerskega blaga – Ministrstvo za notranje zadeve;
- Pogodba za dobavo in prevzem podpisnih tablic za delo notarjev – Ministrstvo za pravosodje;
- Pogodba o brezplačnem prenosu državnega premoženja na Občino Naklo na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja zaradi realizacije razvojnega projekta izgradnje kolesarske steze – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo;
- Prodajna pogodba za nakup stanovanja v stanovanjsko-poslovnem kompleksu Koprška vrata – Ministrstvo za obrambo.

Po določbi [26. člena ZDOdv](#) pa je bilo v letu 2020 prejetih 8 predlogov za oblikovanje posameznih mnenj javno pravnim subjektom iz tega člena. Na podlagi 26. člena ZDOdv namreč 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 oblikuje posamezno pravno mnenje tudi zanje, vendar le v primeru, da gre za zadevo, ki ima neposredne posledice za javna sredstva. Pri oblikovanju pravnega mnenja Državno odvetništvo RS primarno zasleduje interese Republike Slovenije oziroma javnih sredstev in ne interesov teh subjektov, kar je povsem v skladu z vlogo Državnega odvetništva RS po ZDOdv, saj 10. člen ZDOdv izrecno določa, da Državno odvetništvo RS opravlja strokovne naloge za Republiko Slovenijo, če bi morale izvrševati svoje zakonsko določene pristojnosti v določeni zadevi za subjekte, katerih koristi in interesi si nasprotujejo.

Oblikovanje pravnega mnenja po 26. členu ZDOdv 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 Državnega odvetništva RS odloči Vlada RS. Državno odvetništvo RS oblikovanja pravnega mnenja ni odklonilo v nobenem primeru.

Državno odvetništvo RS je tako oblikovalo pravno mnenje po 26. členu ZDOdv v [primeroma opisanih zadevah](#):

- Predlog Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano za oblikovanje pravnega mnenja in pomoč pri ureditvi lastnine na nepremičnini (počitniškem objektu) na območju Republike Hrvaške;
- Predlog CSD Krško za svetovanje v zadevi dednega prava za varovanca CSD pri uveljavljanju nujnega dednega deleža in glede plačila stroškov pravnega postopka;
- Predlog UKC Ljubljana za svetovanje glede dodelitve nadomestnega stanovanja in ureditve stanovanjskega razmerja za stanovanje v upravljanju UKC, ki se nahaja v stavbi Japljeva 4, Ljubljana, ki je namenjena za rušenje - nevarna stavba;
- Predlog Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve za svetovanje glede sklenitve poravnave v povezavi s sodnim postopkom ugotovitve pripadajočega zemljišča k stavbi Tržaška 16, Ljubljana.

Tabela 12: 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	24.724	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	1.902	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	1	0	1
zastopanje po 13. členu ZDOdv	1	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	121	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	53	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	8	8	0

Pojasnilo k Tabeli 12:

Dejstvu, da Državno odvetništvo RS v posamezni zadevi tako glede zastopanja kot tudi glede pravnega svetovanja ne more odkloniti zahteve državnega organa, lahko pa ob izpolnjenih zakonskih pogojih odkloni predlog za zastopanje ali pravno svetovanje drugih subjektov, je z ustreznimi črnimi polji prilagojena tudi Tabela 12. Podatki v Tabeli 12 se nanašajo na vse prejete zahteve in predloge, tako državnih organov kot ostalih subjektov, na podlagi določb 12., 13., 25. in 26. člena ZDOdv. V tabelah so sicer zajeti tisti podatki, s katerimi Državno odvetništvo RS glede na metodologijo beleženja prejetih zadev razpolaga in jih glede na navedeno zaradi statistično pravilne obdelave tudi lahko posreduje.

Metodologija spremljanja statističnih podatkov na Državnem odvetništvu RS 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.

Tabela 13: Zastopanje in oblikovanje pravnih mnenj na sedežu in na posameznem zunanjem oddelku

Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani

področje dela	število vloženi		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	8.330	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	602	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	1	0	1
zastopanje po 13. členu ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	112	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	51	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	8	8	0

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Celju

področje dela	število vloženi		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	3.501	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	310	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	0	0	0
zastopanje po 13. členu ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	3	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	0	0	0

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kopru

področje dela	število vloženi		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	1.293	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	135	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	0	0	0
zastopanje po 13. členu ZDOdv	1	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	3	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	1	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	0	0	0

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kranju

področje dela	število vloženi		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	1.657	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	111	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	0	0	0

zastopanje po 13. členu ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	2	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	0	0	0

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Mariboru

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	4.078	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	314	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	0	0	0
zastopanje po 13. členu ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	0	0	0

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Murski Soboti

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	1.828	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	144	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	0	0	0
zastopanje po 13. členu ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	0	0	0

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novi Gorici

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	697	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	66	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	0	0	0
zastopanje po 13. členu ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	1	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	1	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	0	0	0

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novem mestu

področje dela	število vloženih	število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov

	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	2.069	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	150	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	0	0	0
zastopanje po 13. členu ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	0	0	0

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuju

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	1.271	0	0	0
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	70	0	0	0
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv	0	0	0	0
zastopanje po 13. členu ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	0	0	0	0
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	0	0	0	0

V letu 2018 kot prvem letu po uveljavitvi ZDOdv je Državno odvetništvo RS skupno prejelo 219 zahtev državnih organov za podajo pravnega mnenja, od tega 104 zahteve po prvem odstavku 25. člena (pravno mnenje) in 115 zahtev po drugem odstavku 25. člena (predhodno mnenje v zadevah v vrednosti nad 100.000 EUR). V letu 2019 je Državno odvetništvo RS prejelo skupno 164 zahtev za pravno svetovanje oz. oblikovanje pravnega mnenja, od tega 99 zahtev po prvem odstavku 25. člena (pravno mnenje) in 65 zahtev po drugem odstavku 25. člena (predhodno mnenje v zadevah v vrednosti predmeta nad 100.000 EUR). V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo skupno 174 zahtev za pravno svetovanje oz. oblikovanje pravnega mnenja, od tega 121 zahtev po prvem odstavku 25. člena (pravno mnenje) in 53 zahtev po drugem odstavku 25. člena (predhodno mnenje v zadevah v vrednosti predmeta nad 100.000 EUR) ZDOdv. Številčni podatki torej kažejo na nekoliko višji pripad zadev kot v letu 2019, kar kaže na to, da se svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS dejansko krepi.

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

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. 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 RS v Ljubljani.

Tabela 14: 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	54	2	56	7	49
tuje arbitraže	0	0	0	0	0
ESČP	15	11	26	3	23
Sodišče EU	646	502	1.148	507	641
Splošno sodišče EU	39	389	428	395	33
Sodišče EFTA	11	21	32	12	20
druga mednarodna sodišča	0	1	1	0	1
ICSID arbitraže	0	0	0	0	0
druge mednarodne arbitraže	0	0	0	0	0

7. ZADEVE, V KATERIH JE BILO VLOŽENO PRAVNO SREDSTVO

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 vložilo skupno 713 pravnih sredstev, kar je 3,39 odstotkov manj kot v letu 2019, ko jih je vložilo 738.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS v zvezi z vloženi rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi prejelo naslednje odločitve glede pravnega sredstva:

- 599 vloženi pravnih sredstev je bilo zavrženih kot neutemeljenih, kar je 27,18 odstotkov več kot v letu 2019, ko je bilo zavrženih 471,
- 287 vloženi pravnih sredstev je bilo zavrženih, kar je 57,36 odstotkov manj kot leta 2019, ko jih je bilo zavrženih 673,
- 463 vloženi pravnim sredstvom pa je bilo ugodeno, kar je 18,11 odstotkov več kot leta 2019, ko je bilo ugodeno 392 pravnim sredstvom.

Tabela 15: Pravna sredstva in odločitve o pravnem sredstvu

državno odvetništvo	število zadev, v katerih je bilo vloženo redno pravno sredstvo	število zadev, v katerih je bilo vloženo izrecno pravno sredstvo	skupaj vloženi pravnih sredstev	odločitev o pravnem sredstvu		
				zavrženo	zavrženo	ugodeno
sedež v Ljubljani	315	126	441	333	268	286
zunanjji oddelek v Mariboru	51	4	55	75	4	40
zunanjji oddelek v Celju	35	2	37	56	0	30
zunanjji oddelek v Kopru	35	9	44	24	5	25
zunanjji oddelek v Kranju	23	0	23	36	1	22

zunanji oddelek v Murski Soboti	18	3	21	29	2	17
zunanji oddelek v Novi Gorici	21	1	22	18	1	28
zunanji oddelek v Novem mestu	2	0	2	0	1	0
zunanji oddelek na Ptuj	61	7	68	28	5	15

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 2020

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 **prejelo skupno 41.538 zadev**. Navedeno število prejetih zadev pomeni za 10,97 odstotkov manjši pripad kot v letu 2019, ko je bilo prejetih 46.655 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 **v delu 85.258 zadev**, kar je 8,22 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je imelo v delu 92.889 zadev.

Leta 2020 je Državno odvetništvo RS **zaključilo (rešilo) 48.631 zadev**, kar je 1,20 odstotkov več kot leta 2019, ko je zaključilo 48.054 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo **odprtih (nerešenih) 36.627 zadev**, kar je 16,19 odstotkov manj, kot na koncu leta 2019, ko je bilo odprtih 43.700 zadev.

Pojasnilo:

Podatki o številu zaključenih zadev, ki so predstavljeni v nadaljevanju, se sicer po višini razlikujejo od podatka na strani 74 o številu zaključenih zadev po načinu rešitve, saj se zadeva z določeno rešitvijo v predhodnem postopku ali sodnem postopku vsebinsko že zaključi, je pa še naprej odprta zaradi npr. aktivnosti v smeri poplačila stroškov ali spremljanja realizacije obveznosti po pravnomočnosti sodnih odločb oz. poravnava.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 644 novih **civilnopравnih in gospodarskih zadev**, kar je 52,01 odstotkov manj kot v letu 2019, ko jih je prejelo 1.342. Teh zadev je imelo v letu 2020 v delu 2.481, kar je 16,72 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je obravnavalo 2.979 zadev. Zaključilo je 1.156 zadev, kar je 1,23 odstotka več kot v letu 2019, ko je zaključilo 1.142 zadev. V leto 2020 se je preneslo 1.325 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2020.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 745 novih **delovnopравnih in socialnopравnih zadev**, kar je 25,35 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je prejelo 998 tovrstnih zadev. Teh zadev je imelo v letu 2020 v delu 2.163, kar je 37,54 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je obravnavalo 3.463 zadev. Zaključilo je 830 zadev, kar je 59,41 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je zaključilo 2.045 zadev. V leto 2021 se je preneslo 1.333 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2020.

Na področju **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)** je Državno odvetništvo RS v leto 2020 preneslo nerešenih 20 zadev, na novo pa prejelo 38 zadev, kar je 22,45 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je v delo prejelo 49 zadev. V delu je

imelo 58 zadev, kar je 3,33 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je obravnavalo 60 zadev. Zaključilo je 46 zadev, kar je 15 odstotkov več kot v letu 2019, ko je zaključilo 40 zadev. V leto 2021 se je preneslo 12 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2020.

S področja **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o prekrških (ZP-1)** je Državno odvetništvo RS v leto 2020 preneslo 2 nerešeni zadevi. Na novo je prejelo 3 zadeve, kar je 40 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je v delo prejelo 5 zadev. V delu je imelo 5 zadev, kar je 37,50 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je obravnavalo 8 zadev. Zaključilo je 3 zadeve, kar je 50 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je zaključilo 6 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa sta bili odprti 2 zadevi.

S področja **postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO)** je Državno odvetništvo RS v leto 2020 preneslo 59 odprtih zadev. Na novo je prejelo 75 zadev, kar je 8,54 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je prejelo 82 zadev. Obravnavalo je 134 zadev, kar je 1,47 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je obravnavalo 136 zadev. Zaključilo je 80 zadev, kar je 3,90 odstotka več kot v letu 2019, ko je zaključilo 77 zadev. Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih še 54 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2020 odprtih 272 zadev s področja **odškodninskih zahtevkov po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)**. Prejelo je 3 nove zadeve, kar je 66,67 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je teh zadev prejelo 9. V delu je imelo 275 zadev, kar je 21,20 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je obravnavalo 349 zadev. Zaključilo je 127 zadev, kar je 64,94 odstotkov več kot leta 2019, ko je zaključilo 77 zadev. Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih še 148 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2020 odprtih 12.780 zadev na področju **postopkov izvršbe in zavarovanja**. Prejelo je 4.053 novih zadev, kar je 20,34 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je prejelo 5.088 zadev. Skupno je imelo v delu 16.833 zadev, kar je 10,17 odstotkov manj zadev, kot se jih je obravnavalo v letu 2019, ko je bilo v delu 18.738 zadev. Zaključilo je 6.668 zadev, kar je 11,92 odstotkov več kot leta 2019, ko se je zaključilo 5.958 zadev. Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih 10.165 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju dela v **postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja** leto 2020 začelo s 13.759 odprtimi zadevami, v letu pa je s 5.314 novimi zadevami prejelo 21,19 odstotkov manj zadev kot leta 2019, ko je v delo prejelo 6.743 zadev. Skupno je imelo v delu 19.073 zadev, kar je 12,57 odstotkov manj kot v letu 2019, ko jih je obravnavalo 21.815. Zaključilo je 7.073 zadev, kar je 12,20 odstotkov manj kot leta 2019, ko je zaključilo 8.056 zadev. Ob koncu leta 2020 je bilo odprtih še 12.000 zadev.

Na področju **nepravdnih postopkov** je Državno odvetništvo RS na dan 1. 1. 2020 imelo odprtih 9.362 zadev, v letu 2020 pa jih je prejelo 16.339, kar je 6,78 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je v delo prejelo 17.527 novih zadev. Obravnavalo je 25.701 zadev, kar je 0,43 odstotkov manj kot leta 2019, ko je imelo v delu 25.811 zadev. Zaključenih je bilo 17.647 zadev, kar je 7,28 odstotkov več kot leta 2019, ko je bilo zaključenih 16.449 zadev. Ob koncu leta je ostalo odprtih še 8.054 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **razlastitvenih zadev** leto 2020 začelo s 864 odprtimi zadevami, nato pa je v letu 2020 v delo prejelo 918 zadev, kar je 23,72 odstotkov več zadev kot v letu 2019, ko je prejelo 742 zadev. V delu je tako imelo 1.782 zadev, kar je 19,36

odstotkov več kot v letu 2019, ko je obravnavalo 1.493 zadev. Zaključilo je 707 zadev, kar je 12,40 odstotkov več kot leta 2019, ko je zaključilo 629 zadev. Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih še 1.075 tovrstnih zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **upravnih zadev** leto 2019 zaključilo z 2.427 odprtimi zadevami, nato pa je bilo tekom leta 2020 v delo prejetih 12.278 novih zadev. Teh je bilo glede na leto 2019, ko je v delo prišlo 12.731 zadev, tako za 3,56 odstotkov manj, za 6,37 odstotkov pa je bilo manjše tudi število obravnavanih zadev. V letu 2019 je bilo namreč obravnavanih 15.705 zadev, v letu 2020 pa je bilo v delu 14.705 zadev. Zaključenih je bilo 13.118 zadev, kar je 7,76 odstotkov več kot leta 2019, ko je bilo zaključenih 12.173 zadev. Ob koncu leta 2020 je bilo odprtih še 1.587 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 2020 Državno odvetništvo RS prejelo 2 novi zadevi po ZDen in 1 novo zadevo za postopek po ZIKS. Je pa imelo Državno odvetništvo RS s tega področja dela v obravnavi skupno še vedno 84 zadev, kar je sicer 12,50 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je bilo v delu 96 teh zadev. V letu 2020 se je zaključilo 39 tovrstnih zadev, kar je 160 odstotkov več kot leta 2019, ko se je zaključilo 15 zadev. Na dan 31. 12. 2020 je ostalo odprtih še 45 zadev s tega področja dela.

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 2020 ni prejelo novih zadev, v delu je imelo 2 zadevi, ki sta se v letu 2020 tudi zaključili. Državno odvetništvo RS tako nima odprtih nobene zadeve s področja Zakona o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje.

Gledano na ravni organa kot celote, statistični podatki, predstavljeni v Splošnem statističnem delu tega poročila, kažejo na to, da Državno odvetništvo RS beleži porast novih zadev le v razlastitvenih zadevah (23,72 odstotkov), v vseh drugih vrstah zadev, ki se obravnavajo na Državnem odvetništvu RS, pa je letni pripad zadev manjši kot prejšnje leto. Največji upad novih zadev je Državno odvetništvo RS zabeležilo na področju civilnopравниh in gospodarskih zadev, kjer je upad števila novih zadev kar 52,01 odstoten (sicer je največji upad zadev zabeležen na področju odškodninskih zahtevkov po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP), in sicer je bilo prejetih kar 66,67 odstotkov manj zadev kot v letu 2019, kar pa je povsem logično ob dejstvu, da so zakonski roki za uveljavljanje zahtevkov že potekli, zato podatek glede te vrste zadev ob prikazu gibanja zadev ni povsem relevanten).

Če se upošteva absolutno število na novo prejetih zadev Državnega odvetništva RS na vseh področjih, so področje dela, na katerem je prišlo v obravnavo največje število zadev, nepravdni postopki s 16.339 novimi zadevami, sledi pa jim področje upravnih zadev z 12.278 novimi zadevami.

Če se upošteva absolutno število zadev v delu Državnega odvetništva RS na vseh področjih dela, je področje dela, na katerem se obravnava največje število zadev na Državnem odvetništvu RS, področje nepravdnih postopkov s 25.701 zadevami v delu (v letu 2019 je bilo ravno tako področje nepravdnih postopkov, ko je bilo v delu 25.811 zadev). Področja, ki mu sledijo z največjim številom zadev, ki so v obravnavi na Državnem odvetništvu

RS, so postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, kjer je bilo v letu 2020 v delu 19.073 zadev, postopki izvršbe in zavarovanja s 16.833 zadevami in upravne zadeve, ki predstavljajo četrto področje z največjim številom obravnavanih zadev, to je 14.705 zadev.

Je pa Državno odvetništvo RS praktično na vseh področjih dela v letu 2020 zaključilo več zadev kot v letu 2019. Slednje Državno odvetništvo RS pripisuje dejstvu, da je v letu 2020 potekalo intenzivnejše delo na zadevah, kjer ni neposrednih opravil pred sodiščem (manj sodnih obravnav zaradi epidemije). Glede na to, da so se v letu 2020, vse do meseca oktobra, odvijali nadzori nad delom posameznih oddelkov, pa je zagotovo razlog za večje število zaključenih zadev tudi skrben pregled vseh odprtih zadev pred ali pa po izvedenem strokovnem nadzoru ter zaključevanje spisov, kjer je bilo ugotovljeno, da so bile odredbe za zaključevanje neizvršene ali še niso bile dane.

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. Najbolj številčne zadeve, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo in izvirajo iz civilnopravnih sporov, so zadeve, 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 pomenu, tožilstva, sodišč, zahtevki iz naslova zakonodajne protipravnosti, zahtevki zaradi imisij, cestne škode ipd.

Zadeve, ki jih obravnava Državno odvetništvo RS, izvirajo tudi iz pogodbenih razmerij, v katera vstopa Republika Slovenija. Gre npr. za zahtevke iz naslova gradbenih, prodajnih, koncesijskih pogodb, pogodb o naročilu, pogodb o sofinanciranju iz proračuna Republike Slovenije oziroma iz evropskih sredstev ipd. V teh zadevah Republika Slovenija lahko nastopa tako na strani tožeče kot tožene stranke.

Pomemben delež zadev predstavljajo tudi zahtevki, povezani z lastninsko pravico Republike Slovenije na nepremičninah.

1.2.2 Statistični podatki

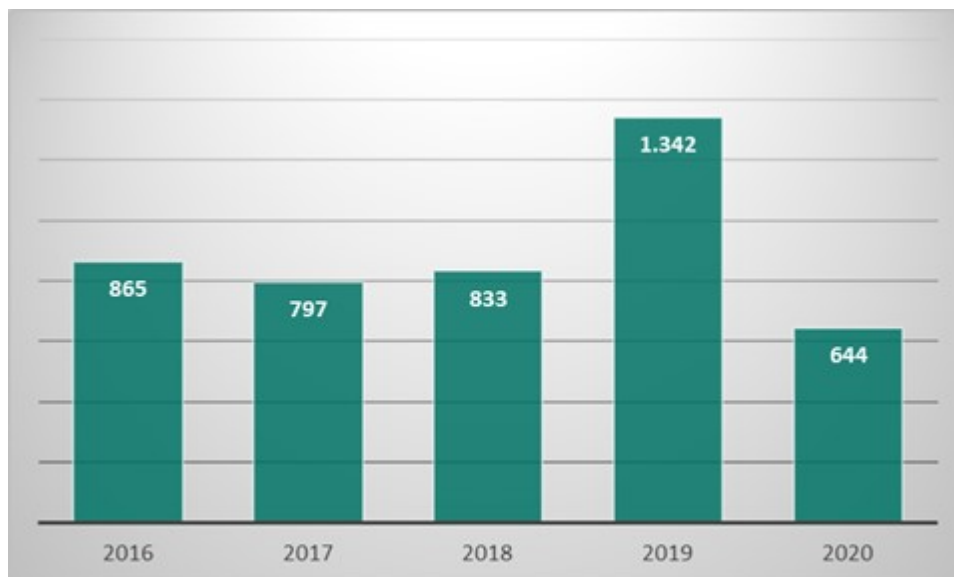
V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 644 novih civilnopravnih in gospodarskih zadev, v delu pa je imelo 2.481 zadev. Zaključilo je 1.156 zadev, v leto 2021 pa se je preneslo 1.325 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2020.

Največji pripad zadev so, kot vsa leta prej, tudi v letu 2020 predstavljale zadeve iz naslova odškodninske odgovornosti države zaradi protipravnega ravnanja po 26. členu Ustave RS. Teh zadev je Državno odvetništvo RS prejelo 212, zaključenih pa je bilo 316 tovrstnih zadev.

1.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 644 novih civilnopravnih in gospodarskih zadev, kar je 52,01 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je tovrstnih zadev prejelo 1.342.

Graf: Število prejetih zadev na civilnopravnem in gospodarskem področju v obdobju 2016 – 2020



V letu 2020 se je število prejetih civilnopravnih in gospodarskih zadev, ki vključuje tako prejete zadeve v predhodnih postopkih kot tudi sodnih postopkih, v katerih Republika Slovenija nastopa kot tožeča stranka, tožena stranka ali pa kot stranski intervenient, v primerjavi z vsemi preteklimi leti, ki so zajeta v analizo gibanja zadev, bistveno zmanjšalo. Takšen bistveno zmanjšan pripad novih zadev je nedvomno povezan z okoliščinami zaradi epidemije nalezljive bolezni COVID-19.

Civilnopravnih in gospodarskih zadev je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 v delu 2.481, kar je 16,72 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je obravnavalo 2.979 zadev.

Zaključilo je 1.156 zadev, kar je 1,23 odstotkov več kot v letu 2019, ko je zaključilo 1.142 zadev.

V leto 2021 se je preneslo 1.325 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2020, kar je 27,87 odstotkov manj, kot se je zadev preneslo v leto 2020, ko se jih je preneslo 1.837.

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 generalni državni odvetnik ravna na podlagi prvega odstavka 14. člena Pravilnika o poslovanju državnega odvetništva, ki določa, da zaradi usklajevanja dela in učinkovitega opravljanja zadev z delovnega področja državnega odvetništva, sprejemanja pravnih stališč do posameznih pravnih vprašanj, usklajevanja dela posameznih oddelkov, izboljšanja metode dela, strokovnega izpolnjevanja in drugih vprašanj, ki so pomembna za delo državnega odvetništva, sklicuje

kolegij državnega odvetništva ter sestanke enega, več ali vseh oddelkov ali drugih organizacijskih enot in imenuje stalne ali občasne delovne skupine, ustanovi posebno delovno skupino ali komisijo, ki skrbi za poenoteno delo in usklajuje obravnavo posameznih zadev ter spremlja sodno prakso področja, na katerem je bila delovna skupina ali komisija ustanovljena.

V nadaljevanju so predstavljena področja dela, ki zaradi zahtevnosti oziroma kompleksnosti pravne problematike terjajo še posebej celovit in sistematičen pristop k obravnavanju zadev, prav tako pa je obravnava posameznih področij na delovnih skupinah še pripomogla k strokovno poglobljenemu in kvalitetnemu zastopanju Republike Slovenije.

1.2.4.1 Zadeve za plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva

Gre za zadeve, v katerih tožniki zahtevajo plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi jim nastala zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva na podlagi ZPŠOIRSP. Posamezne zadeve se med seboj zelo razlikujejo, saj tožeče stranke zatrjujejo vsaka 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.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 3 tovrstne nove zadeve, kar je glede na leto 2019, ko jih je prejelo 9, kar za 66,67 odstotkov manj. Navedeno je, upošteva dejstvo, da se je v skladu z ZPŠOIRSP rok za vložitev zahtevkov iz tega naslova iztekel že 18. 6. 2017, logično, saj je sodišče Državnemu odvetništvu RS v letu 2020 vročilo v odgovor le eno vloženo tožbo, v drugi zadevi pa je Državno odvetništvo RS prejelo zgolj informacijo o vloženi tožbi. Vložen pa je bil tudi en odškodninski zahtevek, ki je bil s strani Državnega odvetništva RS zavrnjen. Posledica tega je bila vložena tožba s strani tožeče stranke.

V letu 2020 na področju reševanja zahtevkov iz naslova izbrisa iz registra stalnega prebivalstva ni bilo bistvenih novosti, ki bi vplivale na spremembo dosedanjega dela.

Konec leta 2018 je bil sprejet Zakon o spremembi zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (v nadaljevanju: ZPŠOIRSP-A) in je spremenil dosedanje ureditev omejitve odškodnin izbrisanim, določeno v 12. členu.

ZPŠOIRSP-A je ukinil omejitev odškodnin, tako da so oškodovanci upravičeni do popolne odškodnine glede obsega povrnitve premoženjske škode, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine. To je v enakem obsegu kot oškodovanci, ki so tožbe vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP (pred 18. 6. 2014) in katerih zahtevki ob vložitvi niso bili zastarani.

S spremembo ZPŠOIRSP so bili dani pogoji, da so se nadaljevali prekinjeni sodni postopki. Sodišča so na podlagi določbe 208. člena Zakona o pravnem postopku (ZPP) prekinjene postopke nadaljevala z dnem 30. 12. 2018. Roki, ki so zaradi prekinitve postopka nehali teči, začnejo teči za prizadeto stranko v celoti znova od dneva, ko ji sodišče vroči sklep o nadaljevanju postopka.

V posledici ukinitve omejitve odškodnin so nekateri tožniki spremenili tožbene zahtevke in so, upoštevaje enake trditve, zvišali zahtevani znesek odškodnine. V primerih, ko je zvišana odškodnina presegla znesek 20.000,00 EUR, so se okrajna sodišča izrekla za stvarno nepristojna ter so zadeve po pravnomočnosti sklepov odstopila v reševanjem okrožnim sodiščem.

Ob upoštevanju navedenega in že oblikovane številne sodne prakse na tem področju¹, je Državno odvetništvo RS sprejelo priporočilo, da v posamezni zadevi nosilec spisa opravi vse poizvedbe, ki jih glede na tožbene navedbe šteje za potrebne, kolikor te še niso opravljene, in če presodi, da je poravnava sprejemljiva, s soglasjem MNZ ponudi tožniku poravnalno ponudbo oziroma izdamo soglasje za sodelovanje v postopku mediacije. Kdaj je poravnava/mediacija smiselna, je odvisno od vsakega primera posebej.

Če okoliščine konkretnega primera kažejo, da poravnavanje ne pride v poštev, se vztraja pri vseh dosedanjih ugovorih, v katerih so v ospredju vzročna zveza med nastalo (zatrjevano) škodo in izbrisom iz registra stalnega bivališča ter nastanek škode in njena višina. Slednje zlasti velja glede utemeljenosti nastanka premoženjske škode. Trditveno in dokazno breme, da je v spornih obdobjih nastala zatrjevana škoda in koliko časa je le-ta nastajala, je namreč na tožniku.

Državno odvetništvo RS je v letu 2019 opravilo natančno analizo sodne prakse, pripravilo okvirne kriterije in tabelo višine denarnih prejemkov v skladu s predpisi o socialnih prejemkih, kar vse je nosilcem spisov v pomoč pri pripravi in utemeljitvi poravnalne ponudbe.

Zaradi boljše pogajalske pozicije se je izpostavilo tudi vprašanje, ali se tožnikom lahko ponudi plačilo odškodnine v enkratnem znesku in ne obročno, kot to sicer določa 13. člen ZPŠOIRSP. V skladu s 13. členom ZPŠOIRSP se namreč upravičencu denarna odškodnina, glede na višino, izplača v največ petih obrokih. V petih obrokih se izplača odškodnina, določena v višini nad 4.000,00 EUR. Navedena določba ni kogentna, zato se v poravnavi stranki lahko dogovorita tudi drugače. V zvezi s slednjim je Državno odvetništvo RS na Ministrstvo za finance naslovilo vprašanje, ali obstajajo finančne ovire za sklepanje poravnav z drugačno dinamiko plačila, kot je to določeno v 13. členu ZPŠOIRSP, če se s tem ne poseže v finančne posledice, predvidene v predlogu ZPŠOIRSP-A. Ministrstvo za finance je odgovorilo, da ne vidi pravno formalnih zadržkov za sklepanje poravnav z drugačno dinamiko plačil, kot je predvidena v 13. členu ZPŠOIRSP. Zaradi lažjega načrtovanja denarnih tokov Državno odvetništvo RS Ministrstvo za finance vsake tri mesece obvesti o finančnem stanju sklepanja poravnav. V enkratnem znesku se lahko poplačajo tudi tožniki, katerim je bilo s sodno odločbo že pravnomočno določeno obročno plačilo odškodnine, če s tem tožniki soglašajo.

Glede na navedeno in ob predpostavki, da so podatki o višini (zvišanju) tožbenih zahtevkov pravilno vneseni v evidenco (vpisnik), je višina vtoževanih odškodnin znotraj finančnih posledic ZPŠOIRSP-A, ki so po oceni predlagatelja ZPŠOIRSP-A znašale okvirno 52.935.404,90 EUR. Državno odvetništvo RS je imelo tako ob koncu leta 2020 v delu 148

¹ Glej na primer: v zadevi Ristić Cp 360/2017- za 76 mesecev izbrisa je bilo prisojeno 2.200,00 EUR nepremoženjske škode, tj. vse, kar je tožnik zahteval (29,00 EUR/mes.); v zadevi Pavlović Cp 419/2017 - za 192 mesecev izbrisa je bilo prisojeno 20.000,00 EUR nepremoženjske škode (104,00 EUR/mes.); v zadevi Zulić Cp 138/2017- za 65 mesecev izbrisa je bilo prisojeno 6.500,00 EUR nepremoženjske škode (100,00 EUR/mes). Tudi iz drugih primerov je razvidno, da sodišča prisojajo relativno visoke zneske odškodnin (npr. v zadevi Draganić II Ips 255/2016 - za 131 mesecev izbrisa je bilo prisojeno 19.650,00 EUR nepremoženjske škode (150,00 EUR/mes), v zadevi Vraneš II Ips 221/2017 - za skoraj 9 let izbrisa je bilo prisojeno 20.864,63 EUR nepremoženjske škode (približno 190,00 EUR/mes) in številne druge.

zadev, katerih skupna sporna vrednost znaša 11.780.608,37 EUR. Prav tako je število zaključenih zadev v letu 2020 v okviru predvidene dinamike zagotavljanja finančnih sredstev za leto 2020, 2021, 2022 in 2023, kakor tudi v naslednjih letih, če se bo za to pokazala potreba.²

Pri reševanju predmetnih zadev je tudi nadalje treba skrbeti, da se v največji možni meri zagotovi enotno obravnavanje zadev, tako da se te rešujejo od primera do primera, pri čemer naj bo vodilo mirna rešitev spora v smeri sklenitve poravnave, ob sodelovanju in soglasju Ministrstva za notranje zadeve. V pogajanjih s tožniki se Državno odvetništvo RS lahko dogovarja tudi za plačilo odškodnine v enkratnem znesku, tj. z drugačno dinamiko plačila, kot je to določeno v 13. členu ZPŠOIRSP. Prav tako bo Državno odvetništvo RS Ministrstvo za finance še nadalje trimesečno obveščalo o finančnem stanju sklepanja poravnav.

1.2.4.2 Zadeve za plačilo odškodnine zaradi nerazglašanih oporok, deponiranih v sodni hrambi

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 iz naslova odškodninskih zahtevkov zaradi založenih oporok v obravnavo na novo prejelo 3 zahtevke, od tega je bil 1 zahtevek vložen v predhodnem postopku na podlagi 27. ZDOdv, v ostalih 2 primerih pa sta bili vloženi tožbi.

V letu 2020 sta bili pri obravnavi zahtevkov iz naslova odškodninskih zahtevkov zaradi založenih oporok sklenjeni 2 poravnavi, ena v predhodnem postopku, ena pa v okviru sodnega postopka, in sicer v skupni vrednosti 33.263,80 EUR. V 3 primerih oškodovanci niso sprejeli poravnalnih ponudb v okviru predhodnih postopkov in so vložili tožbe. Konec leta 2020 je na Državnem odvetništvu RS aktivno v delu še 7 zadev, vrednost tožbenih zahtevkov skupaj pa znaša 877.704,85 EUR s pripadki. Od teh sedmih zadev, v zvezi s katerimi tečejo pravdni postopki, jih 6 še ni zaključenih na prvi stopnji, v 1 zadevi pa je zahtevek tožnice pravnomočno zavržen, vendar je vložen predlog za dopustitev revizije.

Velika večina odškodninskih zahtevkov iz naslova založenih oporok je bila do sedaj zaključena v predhodnem postopku poskusa mirne rešitve spora. Majhno število vloženi tožb kaže na to, da je način reševanja tovrstnih zahtevkov na Državnem odvetništvu RS primeren. Na Državnem odvetništvu RS je ustanovljena delovna skupina za usklajevanje dela na področju odškodninskih zahtevkov iz naslova t.i. založenih oporok. Delovna skupina se sprti seznanja z vsemi zadevami, ki jih Državno odvetništvo RS obravnava v zvezi z založenimi oporokami, oblikovana so bila tudi priporočila in kriteriji za usklajeno ravnanje. Področje odškodninskih zahtevkov iz naslova nastale škode zaradi založenih oporok namreč zahteva enako obravnavanje primerljivih zadev, kar pa se lahko zagotovi le s skoncentriranim pregledom nad zadevami.

Glede na navedeno si bo Državno odvetništvo RS tudi v bodoče prizadevalo, da se bodo zadeve obravnavale tekoče, čim manj obremenjujoče za oškodovance in s poudarkom na mirni rešitvi spora. Sicer je pričakovati, da tovrstnih zahtevkov zoper državo v prihodnosti zaradi poteka zastaralnega roka ne bo več veliko, kar se kaže že v manjšem številu zadev, ki jih je Državno odvetništvo v obravnavo prejelo v letu 2020.

² Podatki o finančnem načrtu in finančnih posledicah ZPŠOIRSP-A so povzeti iz Predloga zakona o spremembi ZPŠOIRSP-predloga za obravnavo, ki ga je pripravilo MNZ.

1.2.4.3 Zadeve za povrnitev škode iz naslova prekomernega hrupa z javnih cest in železnic

1.2.4.3.1 Uvod

Zoper Republiko Slovenijo že od leta 2007 dalje tečejo sodni postopki iz naslova odškodnin za nepremoženjsko škodo, povzročeno zaradi prekomernih imisij iz naslova prekoračenih vrednosti hrupa, ki jo uveljavljajo tožniki, ki prebivajo v stanovanjskih objektih ob državnih cestah.

Državno odvetništvo RS ima iz naslova prekomernega hrupa, ki ga povzroča promet po državnih cestah, konec leta 2020 v obravnavanju 77 tožb tožnikov, ki živijo ob državnih cestah R1-210 v Škofji Loki, ob cesti G-1-7 Starod-Kozina in ob državni cesti G1-1 0364, odsek Cesta proletarskih brigad – Tržaška cesta v Mariboru. Skupna vrednost obravnavanih zahtevkov znaša 561.750,00 EUR s pripadki ter 1 zadevo tožnikov, ki prebivajo ob železnici, katere sporna vrednost znaša 8.100,00 EUR s pripadki.

Vsem tožbenim zahtevkom je skupno, da jih tožniki utemeljujejo s sklicevanjem na kršitev 72. člena Ustave RS in tretjega odstavka 133. člena Obligacijskega zakonika (v nadaljevanju: OZ), nekateri tožniki pa podredno zatrjujejo tudi kršitev 26. člena Ustave RS in uveljavljajo plačilo odškodnine iz naslova nepremoženjske škode za obdobje treh let pred vložitvijo tožbe.

Državno odvetništvo RS pojasnjuje, da so bili zoper državo v preteklosti vodeni sodni postopki prebivalcev Prekmurja ob državnih cestah G-1 in G-3 in izdane sodbe, na podlagi katerih je bila država zavezana plačati iz naslova odškodnin za povzročeno nepremoženjsko škodo zaradi prekoračenih vrednosti hrupa cca. 15 mio odškodnin in sodnih stroškov (podatek Direkcije RS za infrastrukturo). V teh postopkih se je oblikovala sodna praksa³, ki je za RS neugodna in na katero se sklicujejo tudi tožniki v aktualnih sodnih postopkih.

V nadaljevanju bo podana kronologija in stanje sodnih postopkov za posamezne skupine prebivalcev ob državnih cestah in železnici, pri čemer bo poudarek na sodnem postopku in razlogih za odstop od sodne prakse v zadevah tožnikov, ki živijo ob Cesti proletarskih brigad, v katerem je Vrhovno sodišče RS s sklepi, opr.št. II Ips 126/1019, II Ips 129/2019 in II Ips 130/2019 z dne 29.5.2020, spremenilo dosedanjo sodno prakso, kar bo pojasnjeno v nadaljevanju.

1.2.4.3.2 Kronologija in stanje sodnih postopkov tožnikov, ki živijo ob Cesti proletarskih brigad v Mariboru s povzetki razlogov sodb sodišča prve, druge in sodišča tretje stopnje

Na podlagi dotedanje sodne prakse, ki se je oblikovala v zadevah tožnikov, ki so bili izpostavljeni prekomernemu hrupu ob državnih cestah G-1 in G-3, je v letu 2015 zoper Republiko Slovenijo 85 tožnikov, ki bivajo v stanovanjih v bloku, ki leži ob državni cesti, in sicer ob Cesti proletarskih brigad v Mariboru (v nadaljevanju: CPB), vložilo tožbe na plačilo odškodnine za povzročeno nepremoženjsko škodo, nastalo zaradi prekomernega hrupa, ki ga povzroča promet na državni cesti, in sicer za škodo, ki so jo utrpeli v obdobju treh let pred vložitvijo tožbe. Zahtevki posameznih tožnikov se gibljejo med 700,00 in 3.500,00 EUR, pri čemer je višina posameznega zahtevka odvisna od dobe bivanja ob državni cesti in statusa tožnika (upokojenec, študent, zaposlen), in se sklicujejo na 72. člen Ustave RS in na tretji

³ Sodba VSRS II Ips 940/2007 z dne 24.1.2008, sodba VSRS II Ips 105/2015 z dne 2.3.2017

odstavek 133. člena OZ, ki določa, da če nastane škoda pri opravljanju splošne koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, je mogoče zahtevati samo povrnitev škode, ki presega običajne meje, podredno pa tudi na 26.člen Ustave RS. Skupna višina vtoževanih odškodnin tožnikov ob CPB za obdobje treh let pred vložitvijo tožbe je ob vložitvi tožb znašala 250.000,00 EUR, sedaj znaša vrednost obravnavanih zahtevkov 229.250,00 EUR. Državno odvetništvo RS je v letnem poročilu za leti 2018 in 2019 že predstavilo vsebino, pravno zahtevnost in kompleksnost obravnavanih zadev, kakor tudi vsebino odločitev sodišča prve in druge stopnje z navedbo ključnih razlogov, zaradi katerih je sodišče zahtevke tožnikov zavrnilo, zato na tem mestu zaradi preglednosti le na kratko povzema njihovo vsebino z navedbo nekaterih ključnih razlogov.

V letih 2018 in 2019 so bile na prvi stopnji zaključene le nekatere zadeve iz naslova prekomernega hrupa na CPB. Republiki Sloveniji je uspelo, da je sodišče prve stopnje spremenilo dosedanja sodno prakso in tožbene zahtevke zavrnilo, kljub temu, da je bilo z izvedenskim mnenjem v predmetnih sporih ugotovljeno, da je večina tožnikov-stanovalcev ob CPB izpostavljena hrupu, ki presega mejne in kritične vrednosti hrupa iz Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (v nadaljevanju: Uredba).

V izdanih sodbah je sodišče prve stopnje tožbene zahtevke zavrnilo z utemeljitvijo, da je domet varstva ustavne pravice do zdravega življenjskega okolja negativni poseg, ki se v skladu v prakso ESČP uvršča v presojo kršitev pravice do doma, družinskega življenja in zasebnosti, s strani Republike Slovenije omejen samo na zunanje okolje, saj Republika Slovenija ne more posegati v notranje zasebno okolje njenih prebivalcev, saj bi s tem zaradi varovanja ene pravice kršila drugo pravico (nedotakljivost zasebnosti, doma) in s tem smiselno sledilo ugovorom Republike Slovenije, da je potrebno deliti negativne vplive v okolju na tiste, ki se odražajo v zunanjem okolju (pravica do zdravega življenjskega okolja) in tiste, ki se odražajo tudi v domu tožnikov (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja). Pri tem pa ni mogoče zaključiti, da kršitve v zunanjem okolju avtomatično že pomenijo kršitev v notranjem okolju in tudi ne, da že vsak poseg pomeni škodo in odškodninsko odgovornost. Sleherni negativni izid v zunanjem ali notranjem okolju še ne pomeni kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja in pravice do zasebnosti in družinskega življenja, temveč mora ta biti nesorazmeren, resen in hud.

Nadalje je sodišče zaključilo, da tretji odstavek 133. člena OZ ni ustrezna primarna in neposredna podlaga za presojo konkretne zadeve, saj uporabo v danem primeru omejuje že to, da bistvo predmetnega spora ni v razmerju med dvema enakovrednima zasebnima subjektoma, temveč gre za spor, v katerega je Republika Slovenija vključena zaradi svoje pozicije iz oblastno-državne dejavnosti. Po oceni sodišča tako 133. člen OZ ne vzpostavlja razmerja med pristojnim organom, ki je dovoljenje dal, in med tistim, ki trpi negativne posledice, temveč vzpostavlja razmerje med izvajalcem dejavnosti in med oškodovancem, zaradi česar v 133. členu OZ ni vzpostavljeno razmerje med državo in njenimi prebivalci, kar negira uporabo 133. člena OZ v konkretnih primerih.

Sodišče tudi izpostavlja, da vsebinski preizkus obeh pravnih podlag (opuščeno oblastno dejanje po 26. členu Ustave RS v zvezi z varovanjem pravice do zdravega življenjskega okolja in tretjega odstavka 133. člena OZ) pripelje do istega rezultata. Pri škodnih dejanjih in opustitvah države po 26.členu Ustave RS, ki jih tožniki tudi očitajo državi, zaradi opustitve oblastvenega ravnanja Republike Slovenije, ker ni sprejela ustreznih ukrepov za zmanjšanje hrupa, je v primeru kolizije več pravic na isti ravni, enako kot pri uporabi tretjega odstavka 133. člena OZ, potrebno narediti test sorazmernosti, s čimer se na ta način ugotavlja prag dolžne tolerance

(običajna meja) nosilca pravice do dopustitve posega v pravico. Po oceni sodišča, ko je presežena z upravnimi predpisi določena meja vrednosti emisij, nujno vselej ni mogoče govoriti o prekomerni škodi. O čez dolžni tolerančni prag presegajoči meji ni mogoče govoriti takoj, ko je po 75. členu Stvarnopravnega zakonika (v nadaljevanju: SPZ) že mogoče govoriti o prepovedanosti imisij, saj je potrebno opraviti še test običajne meje škode oziroma ugotoviti dolžni tolerančni prag oškodovancev s tehtanjem splošne koristi in stopnje ogroženosti oškodovancev.

V okviru ocene sorazmernosti sodišče ni ugotovilo nesorazmernosti med stopnjo kršitve, ki jo morajo trpeti tožniki, in med koristmi, ki jih od prometa na CPB imajo tožniki sami in ki jih terja zadovoljevanje pravic ostalih ter javna korist (cesta omogoča lokalnemu prebivalstvu in zaledju dostop do zdravstvenih storitev, športnih objektov, do nakupovalnih centrov,...), zaradi česar kršitve, ki so jim v manjšem delu podvrženi tožniki, niso kršitve, ki bi presegale prag dolžne tolerance tožnikov in da med posegom v njihove pravice in njihovimi koristmi ter koristmi in pravicami prebivalcev širšega območja Maribora ter med ostalimi interesi na ravni države ni resnega nesorazmerja v breme tožnikov. Ob upoštevanju navedenega tudi ni podana neskrbna in protipravna opustitev varovanja pravic tožnikov in s tem tudi predpostavke odškodninske odgovornosti v obliki neskrbne in protipravne opustitve tožene stranke. Zoper izdane sodbe so tožniki vložili pritožbe.

Ob upoštevanju dejstva, da so se na prvi stopnji zadeve obravnavale ločeno, a so bile v vseh zadevah sprejete vsebinsko enake odločitve, je Višje sodišče v Mariboru pet zadev združilo v enotno obravnavanje z vodilno zadevo ter jih obravnavalo kot vzorčni postopek. V vseh petih zadevah je pritožbo zavrnilo in potrdilo odločitev sodišča prve stopnje, v ostalih pa je sodišče obravnavanje pritožb odložilo do odločitve Vrhovnega sodišča RS o vloženi reviziji.

V svoji odločitvi pritožbeno sodišče najprej ugotavlja, da je sodišče prve stopnje, ki je predmetno zadevo obravnavalo na podlagi vseh v poštev prihajajočih pravnih podlag (72. člen Ustave RS, 75. člen SPZ in 133. člen OZ), materialnopravno pravilno zaključilo, da ni mogoče pritrčiti, da bi škoda, ki jo trpijo tožeče stranke, presegla običajno mejo ter se sklicuje na razloge sodišča prve stopnje.

Sodišče druge stopnje je sledilo zatrjevanjem Državnega odvetništva RS in izpostavilo, da iz Ustave RS ne izhaja, da bi država zdravo življenjsko okolje vsakomur garantirala oziroma da bi za čezmerne posege vanj država odškodninsko odgovarjala. Država je dolžna odpravljati posledice čezmerne obremenitve subsidiarno, to je v primeru, če stroškov ni mogoče naložiti povzročiteljem, pri čemer pa stroški subsidiarnega ukrepanja države ne pokrivajo odškodninskih zahtevkov oškodovancev. Nadalje sodišče zaključuje, da je potrebno tehtati med interesi posameznika in družbe ter upoštevati, da je povečan hrup posledica infrastrukturne dejavnosti, ki jo je šteti kot splošno koristno dejavnost, zaradi česar je včasih poseg v pravice posameznika utemeljen le s skupnim interesom ali pravicami drugih.

Zaradi navedenega ter ob upoštevanju konkretnih okoliščin je sodišče druge stopnje zaključilo, da škode, ki so jo utrpele tožeče stranke, ni mogoče upoštevati kot pravni standard, ki presega običajne meje, pri čemer je v izogib ponavljanju povzelo razloge sodbe prve stopnje ter pri tem izpostavilo tudi, da pravna teorija in stroka navajata, da so upravni predpisi o dovoljenih količinah imisij le orientacija, na katero sodišče ni vezano, na kar je opozarjalo tudi Državno odvetništvo RS tekom postopka na prvi stopnji.

Po presoji sodišča druge stopnje je tako potrebno dati prednost splošno koristni dejavnosti pred varstvom posameznikov pred imisijami, opredeljene mejne in kritične vrednosti pa ne dajejo odgovora o običajnih merah oziroma o varovanju meja posameznikovih interesov na eni in interesov skupnosti na drugi strani, pri čemer morajo, ob upoštevanju okoliščin konkretnega primera (minimalno preseganje kritičnih vrednosti hrupa, kršitve v zunanem okolju avtomatično ne pomenijo kršitev v notranjem okolju oziroma da tožniki niso uspeli dokazati, da bi se zunanji hrup odražal v notranjem okolju, da hrup povzroča predvsem lokalni promet oziroma da je tranzitnega prometa le 15%, da promet po državni cesti omogoča zadovoljevanje drugih, z Ustavo RS varovanih kategorij), nedvomno prevladati splošno koristni družbeni interesi pred interesi posameznikov. Zato je pravilen zaključek sodišča prve stopnje, da tožeci stranki ni nastala pravno priznana škoda.

Zoper sodbo sodišča druge stopnje so tožeče stranke vložile dopuščeno revizijo, ki jo je Vrhovno sodišče RS dopustilo v smeri preizkusa materialnopravne pravilnosti pravnomočne odločitve glede zavrnitve zahtevka, saj je sodišče z odločitvijo o zavrnitvi zahtevka odstopilo od dosedanje sodne prakse.

Vrhovno sodišče RS je o reviziji odločilo s sklepom, opr.š. II Ips 126/2019, II Ips 129/2019 in II Ips 130/2019 z dne 29. 5. 2020, in ji ugodilo, sodbi sodišča druge in prve stopnje razveljavilo ter zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje.

Odločitev Vrhovnega sodišča RS je za Državno odvetništvo RS pomembna iz razloga, ker predstavlja odstop od dosedanje sodne prakse z utemeljitvijo, za katero se je tekom postopkov vseskozi prizadevalo tudi Državno odvetništvo RS.

Vrhovno sodišče RS se je namreč opredelilo do izhodiščne materialnopravne dileme, ki z odločitvami na nižjih stopnjah ni dobila jasnega odgovora. Sodišči prve in druge stopnje sta zahtevek tožnikov zavrnila iz več različnih razlagalnih izhodišč, vendar nista ponudila jasnega stališča, kaj je pravzaprav razlog za zavrnitev zahtevka.

S sklepom z dne 29. 5. 2020 je Vrhovno sodišče RS sprejelo argumente pravne teorije, za katere se je tekom postopka zavzemalo Državno odvetništvo RS, da opiranje odškodninske odgovornosti države na tretji. odstavek 133. člena OZ in argumentacijo, da gre za poseben primer objektivne odgovornosti, ni ustrezno. Navedena določba je namenjena urejanju razmerij med posameznimi enakopravnimi, prirejenimi subjekti, ki imajo vsak svoj interes in varujejo svoje koristi. Država, ki dovoljuje vožnjo po cesti, zaradi izvajanja splošno koristne dejavnosti, pa od tega nima nobene koristi. S tem namreč država uresničuje javni interes in ne svojega lastnega. Zato za stališče, da je za škodo, ki jo s takšnim ravnanjem povzroča nekaterim posameznikom, odgovorna objektivno, državi nalaga nesorazmerno breme, za katerega v pozitivnem pravnem redu ni ustrezne podlage.

Vrhovno sodišče RS je nadalje odločilo, da je za ugotavljanje odškodninske odgovornosti v teh primerih potrebno izhajati iz 26. člena Ustave RS in v tem okviru presoditi, ali so izpolnjene vse predpostavke odškodninske odgovornosti: ali je prišlo do škodnega dogodka, ali je izkazano protipravno ravnanje ali opustitev državnega organa z zvezi z izvajanjem oblasti, ali je nastala pravno priznana škoda in ali je podana vzročna zveza med ravnanjem in škodo.

Vrhovno sodišče RS tudi izpostavlja, da je pri odgovoru na vprašanje, ali je v konkretnem primeru državi mogoče očitati protipravno ravnanje, potrebno upoštevati zmožnosti države, tako v dejanskem kot tudi v finančnem smislu. Ob presoji, ali bi določen ukrep, ki bi sicer

lahko zmanjšal hrup, država morala izvesti, pa se je potrebno vprašati tudi, kako bi takšen ukrep posegel v pravice tistih, ki imajo od uporabe ceste koristi. Pravica do zdravega življenjskega okolja ni absolutna pravica, ampak je omejena s pravicam drugih. Da država nima na voljo učinkovitih sredstev in ukrepov, ki bi zmanjšali hrup, ki ga povzroča promet na CPB ter tudi nima na voljo neomejenih finančnih sredstev in bi izvedba določenih ukrepov (npr. zaprtje ceste) lahko privedla do kršitev drugih, z ustavo varovanih pravic, je tekom postopka ugovarjalo tudi Državno odvetništvo RS.

Prav zaradi nejasno obrazloženega odstopa od dosedanje sodne prakse in brez nosilnega materialno pravnega razloga za zavrnilno sodbo ter opustitve odgovora na vprašanje, ali je država s svojim ravnanjem oziroma opustitvijo ravnala protipravno, je Vrhovno sodišče RS sodbe nižjih sodišč razveljavilo in zadevo vrnilo v ponovno sojenje sodišču prve stopnje.

Sodišče bo v ponovljenem postopku tako moralo presoditi, ali je država ravnala protipravno in ali je tožnikom zaradi njenega ravnanja nastala pravno priznana škoda, kakršno zatrjujejo in sicer duševne bolečine zaradi nespečnosti, vzkipljivosti, težje komunikacije..., ki bi jim lahko nastale predvsem, če bi bil nevzdržen hrup v stanovanjih.

1.2.4.3.3 Kronologija in stanje sodnih postopkov tožnikov, ki živijo ob državni cesti R1-210 v Škofji Loki in tožnikov, ki živijo ob državni cesti G-1-7 Starod-Kozina

V letu 2016 so prebivalci ob državni cesti R1-210 v Škofji Loki vložili 34 tožb, s katerimi zaradi prekomernega hrupa, ki ga povzroča promet po državni cesti, uveljavljajo odškodnino v skupni višini 280.000,00 EUR s pripadki, ob tem da se posamezni zahtevki gibajo v razponu od 3.000,00 EUR do 17.900,00 EUR. Okrajno sodišče v Škofji Loki, ki obravnava predmetne tožbene zahtevke, je obravnavanje prekinilo do odločitve Vrhovnega sodišča RS o vloženi reviziji v postopku, ki teče pred Okrajnim sodiščem v Mariboru. Po prejemu revizijskega sklepa je sodišče odločilo v eni zadevi in tožbeni zahtevek zavrnilo. Državno odvetništvo RS v času priprave tega poročila o vloženi pritožbi ni bilo obveščeno.

V letu 2018 sta bili zoper Republiko slovenijo vloženi tudi tožbi tožnikov, ki živita ob državni cesti G-1-7 Starod-Kozina, v skupni višini 15.000,00 EUR, ki ju je sodišče združilo v enotno obravnavo in imenovalo sodnega izvedenca, katerega naloga je bila oceniti stopnjo hrupa, ki ga povzroča cestni promet.

1.2.4.3.4 Kronologija in stanje sodnih postopkov tožnikov, ki živijo ob železniški progi Puconci-Hodoš

V letu 2020 je imelo Državno odvetništvo RS v obravnavi 2 tožbena zahtevka na plačilo nepremoženjske škode iz naslova prekomernih imisij tožnikov, ki živijo ob železniški progi Puconci-Hodoš v skupni vrednosti 13.500,00 EUR.

Obravnava zahtevka na plačilo 5.400,00 EUR se je v letu 2020 zaključila z izdajo sodbe sodišča druge stopnje, s katero je sodišče ugodilo pritožbi Državnega odvetništva RS in spremenilo vmesno sodbo sodišča prve stopnje ter ugotovilo, da je tožbeni zahtevek po temelju neutemeljen. Sodišče druge stopnje je v sodbi sicer zavzelo stališče, da pravilno materialnopravno podlago za presojanje utemeljenosti zahtevka predstavlja tretji odstavek 133. člena OZ in ne 26. člen Ustave RS, vendar je zaključilo, da je zahtevek neutemeljen iz razloga, ker tožeča stranka ni izkazala obstoja protipravne škode, saj hrup ni presegal običajnega v tolikšni meri, da bi opravičeval prisoyo denarne odškodnine. Državno odvetništvo RS na tem

mestu pripominja, da je bila omenjena sodba sodišča druge stopnje izdana pred sklepom Vrhovnega sodišča RS, opr.št.II Ips 126/2019, II Ips 129/2019 in II Ips 130/2019 z dne 29. 5. 2020, iz katerega izhaja jasno stališče, da je treba v tovrstnih primerih pri presoji odškodninske odgovornosti države izhajati iz 26. člena Ustave RS.

V zadevi, v kateri tožniki od države terjajo plačilo nepremoženjske škode v višini 8.100,00 EUR s pp, ki jo povzroča železniški promet, je sodišče prve stopnje tožbeni zahtevek kot neutemeljen in delno zastaran zavrnilo, sodišče druge stopnje pa je na podlagi pritožbe tožnikov sodbo spremenilo in tožbenemu zahtevku delno ugodilo. Zoper sodbo sodišča druge stopnje je Državno odvetništvo RS vložilo predlog za dopustitev revizije. Vrhovno sodišče RS je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je sodišče ob ugotovljenem minimalnem preseganju mejnih vrednosti hrupa po Uredbi poiskalo pravično ravnovesje med nasprotujočimi si interesi posameznika in širše skupnosti?

1.2.4.3.5 Ocena razsežnosti problema z navedbo finančnih posledic

Kot je Državno odvetništvo RS že večkrat izpostavilo, uvodoma navedeno število sodnih sporov in skupna višina vtoževanih odškodnin nista realni pokazatelj razsežnosti problema obremenitve s hrupom, ki je težava celotne sodobne družbe in za državo lahko predstavlja tudi veliko finančno breme. Na podlagi izdelanih strateških kart hrupa ter študije Obremenitve okolja s hrupom v Sloveniji in na območju CPB ter podatkov Direkcije RS za infrastrukturo, je bilo v preteklosti ocenjeno, da je s hrupom, ki ga povzroča promet, v Ljubljani preobremenjenih cca. 66.000 prebivalcev, v Mariboru cca. 27.000, ob pomembnih državnih cestah cca. 59.200, ob avtocestah 2.200 in ob pomembnih železnicah cca. 29.700 prebivalcev. V kolikor bi posamezni od teh stanovalcev uspel z odškodnino v višini 1.000 EUR letno, glede na oblikovano sodno prakso prebivalcev ob državni cesti G-1 in G-3, bi po oceni Direkcije RS za infrastrukturo država morala izplačati cca. 200 milijonov odškodnin vsako leto.

Državno odvetništvo RS opozarja, da področje varstva posameznikov pred prometnim hrupom, ko gre za razmerje med posameznikom in državo kot nosilcem oblasti, ni celovito pravno urejeno. Osrednji pravni akt EU na področju varstva pred hrupom je Direktiva 2002/49/ES Evropskega parlamenta z dne 25. 6. 2002 o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa, ki določa med drugim tudi metodologije merjenja hrupa v naravnem okolju, ne pa tudi mejnih vrednosti; določitev teh prepušča državam članicam. Direktivo v slovenski pravni sistem prenašata Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju in Uredba o ocenjevanju in urejanju hrupa v okolju. Namen uredb je predvsem načrtovanje pristopa k reševanju problema hrupa v bodoče in določitvi pravil, ki veljajo predvsem pri gradnji novih virov hrupa in pravil, ki določajo ukrepe za zaščito pred hrupom, razmerja posameznikov do države oziroma področja varstva posameznikov pred prometnim hrupom pa ne ureja.

1.2.4.4 Zadeve z zahtevki iz naslova pogodb o sofinanciranju iz evropskih sredstev

Državno odvetništvo RS zastopa v civilnih in gospodarskih sporih Republiko Slovenijo, ministrstva, ki so posredniški organi, ki pripravljajo in izvajajo izbor operacij, torej projektov, ki se sofinancirajo, so skrbniki pogodb o sofinanciranju in hkrati preverjajo, skupaj z revizijskimi organi, pravilnost ter učinkovitost porabljenih javnih sredstev.

V kazenskih postopkih, povezanih z goljufijo na škodo EU, po tretjem, drugem in prvem odstavku 229. člena Kazenskega zakonika (KZ-1), Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot oškodovanko in v kazenskih postopkih podaja premoženjskopravne zahtevke

Republike Slovenije zoper obdolžence, na podlagi 100. – 102. člena Zakona o kazenskem postopku.

Na Državnem odvetništvu RS je ustanovljena delovna skupina, ki spremlja sodno prakso na področju sofinanciranja operacij, tj. projektov, ki so sofinancirani s kohezijskimi sredstvi⁴ in na področju dodeljenih državnih pomoči. Delovna skupina spremlja tudi primere, povezane s kaznivimi dejanji goljufije na škodo EU.

Sofinanciranje projektov s sredstvi evropske kohezijske politike poteka po urejenih in nadzorovanih postopkih, v katerih se dodeljuje javna sredstva za uresničevanje javnega interesa.⁵ V tej vlogi, ko v postopkih dodeljuje javna sredstva, Republika Slovenija nastopa v svoji oblastveni funkciji (*ex iure imperii*). Ko ministrstvo z upravičenci, ki so jim bila v javnem razpisu ali pozivu dodeljena javna sredstva⁶, sklene pogodbo o sofinanciranju operacije - projekta, vstopi z njimi v pogodbeno razmerje. Vendar pa pogodba o sofinanciranju, ki je sklenjena z upravičenci, ni vzajemna obligacijsko-pravna pogodba, za katero bi veljali predvsem splošni instituti obligacijskega pogodbenega prava. Gre za primer pogodbenega razmerja, ki ga pravna teorija opredeljuje kot upravno pogodbo. Za takšno vrsto pogodb je značilno, da se sklepajo v javnem interesu, da vsebujejo tudi pravne norme, ki so oblastne narave, kot tudi, da ima pravna oseba javnega prava posebne pravice, zlasti možnost enostranskega spreminjanja pogodbe. Stranki upravne pogodbe torej nista enakopravni kot pri pogodbah zasebnega prava in tudi vsebine pogodbe ne moreta določiti avtonomno, ker je vsebina predpisana z evropskim pravnim redom ter slovenskimi zakoni in podzakonskimi predpisi, veljajo pa tudi pogodbene določbe in navodila ministrstev. Na podlagi tako sklenjene pogodbe o sofinanciranju Republika Slovenija upravičencem izplačuje sredstva za sofinanciranje izbranih operacij oziroma projektov. Sredstva za operacije se zagotavljajo v razmerju 85 % sredstev iz evropskega in 15 % sredstev iz slovenskega proračuna. Sredstva za izvedbo operacij v 100 % višini zagotovi Republika Slovenija iz proračuna, po zaključeni operaciji pa se sredstva refundirajo iz evropskega proračuna.

Slovenski in evropski revizijski organi opravljajo revizije sofinanciranih operacij, pri tem pa preverjajo, ali so sofinancirana sredstva uporabljena skladno z nameni, za katerega so bila dana in ob upoštevanju slovenskega in evropskega pravnega reda ter pogodbe o sofinanciranju in navodil ministrstva.⁷ Če revizijski organi ugotovijo nepravilnosti, se s finančnimi popravki

⁴ Kohezijska politika je glavna naložbena politika Evropske unije in je namenjena vsem regijam in mestom v Evropski uniji za podporo ustvarjanja delovnih mest, poslovne konkurenčnosti, gospodarske rasti, trajnostnega razvoja in izboljšanja kakovosti življenja državljanov. Skladi, ki dajejo pomoč v okviru sprejete kohezijske politike, so Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) in Kohezijski sklad, ki jih lahko kratko poimenujemo kar strukturni skladi.

⁵ Obnova cest, gradnja fakultet, gradnja rekreacijskega centra, izgradnja športno-rekreacijskega centra, gradnja odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih telekomunikacij, usposabljanje strokovnih delavcev v športu, ureditev turistično kulturnega centra, podeželsko razstrupljanje s spoznavanjem zakladov kulturne dediščine ipd.

⁶ Skladno z Uredbo o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014 – 2020 so določeni trije načini izbora operacij: javni razpis, javni poziv in neposredna potrditev operacije.

⁷ Temeljno načelo sofinanciranja dejavnosti z evropskimi sredstvi je njihova polna skladnost s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti in akti, ki so bili sprejeti v skladu z njo (člen 9, odstavek 5 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006) z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999, v nadaljevanju Uredba 1083/2006, vključno s postopki pri oddaji javnih naročil. Dolžnost izterjave neupravičeno izplačanih sredstev po drugem odstavku 98. člena Uredbe 1083/2006 pride v poštev, ko se odkrijejo nepravilnosti. Le-te so definirane kot »kaksna koli kršitev določbe zakonodaje Skupnosti, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo splošnemu proračunu Evropske unije (člen 2, točka 7 Uredbe 1083/2006).

vzpostavi stanje, ko so vsi izdatki, ki so predloženi v sofinanciranje, skladni s pravili. Torej se upravičencem do (javnih) sredstev, ki so pri porabi teh sredstev ravnali v nasprotju s pogodbo, navodili ministrstva, slovenskim ali evropskim pravnim redom, izrekajo finančni popravki. Finančne popravke lahko izreče upravičencu Republika Slovenija, Republiki Sloveniji izrek finančnega popravka lahko predlaga tudi Evropska komisija, Republika Slovenija pa nato znesek finančnih popravkov na zahtevo Evropske komisije poravnava v evropski proračun in ga nato izterja od upravičencev. Sodna praksa se je že večkrat izrekla⁸, da finančni popravek ne pomeni kazni, temveč pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja (npr. upravičenec bi moral izpeljati za določeno storitev postopek oddaje javnega naročila, pa ga ni izpeljal ali postopka ni objavil v uradnem glasilu, zaradi česar je kršil zakon, ki ureja javno naročanje). V takem primeru se torej upravičencu zaradi nepravilnosti, ker je npr. kršil zakon, ki ureja javno naročanje, izreče finančni popravek v določenem odstotku glede na sofinancirano vrednost operacije/projekta. Za določitev odstotka oziroma višine finančnega popravka se uporabljajo na evropski ravni sprejete Smernice⁹, v katerih so (tabelarično) opisane kršitve in odstotek finančnega popravka, ki se določi glede na izplačana javna sredstva in torej velja za vse države članice enako. Najvišji odstotek finančnega popravka za najhujše kršitve je predviden v višini 100 %. Če upravičenec sredstev v višini finančnega popravka ne vrne prostovoljno, Državno odvetništvo RS v imenu Republike Slovenije kot tožeče stranke vloži zoper upravičenca tožbo za vračilo neupravičeno prejetih koristi.¹⁰ V določenih primerih Republika Slovenija zaradi odkritih nepravilnosti zadrži izplačevanje javnih sredstev in takrat upravičenci vlagajo tožbe zoper Republiko Slovenijo, ki jo kot toženo stranko zastopa Državno odvetništvo RS.¹¹ Upravičenci vlagajo zoper Republiko Slovenijo tudičasne odredbe in prepovedi unovčitve garancij ter tožbe zaradi škode, povzročene z unovčitvijo bančnih garancij.

Sodišča, so doslej reševala številna vprašanja, vezana na sofinanciranje, primeroma:

- Ali upravičenec na podlagi pogodbe o sofinanciranju pridobi civilnopravno terjatev do Republike Slovenije, ki bi bila v pravnem prometu in bi lahko bila predmet zastavne pravice na podlagi tretjega odstavka 128. člena Stvarnopravnega zakonika?
- Ali Uredba Sveta (ES) 1083/2006 omogoča regresiranje zneska finančnega popravka od upravičenca, ki ga je morala v postopku pred Evropsko komisijo plačati, namesto

⁸ Sodba in sklep VSRS št. III Ips 10/2020 (tč. 9 in 10), sklep VSRS št. III Ips 15/2020 (tč. 10), sklep VSRS št. III Ips 61/2018 (tč. 14).

⁹ Uredba Sveta (ES) 1083/2006, ki se neposredno uporablja v vseh državah članicah (288. člen PDEU), v 98. členu ureja tudi finančne popravke, v osnovi pa opredeljuje tudi merila za odmero finančnih popravkov – s to določbo torej pravo EU nalaga državam članicam, da v primeru ugotovljenih kršitev upravičencem do evropskih sredstev naložijo finančne popravke, Smernice predstavljajo konkretizacijo kriterijev, določenih v 98. členu Uredbe.

¹⁰ V letu 2020 je bila vložena tožba, ker upravičenec operacijo – gradnjo izvaja na odseku, na katerem več kot polovica zemljišč ni v njegovi lasti – lasti občine; v drugem primeru bo tožba vložena zoper upravičenca – socialno podjetje, ki je prejelo predplačilo v višini 30 % celotne operacije, Republiki Sloveniji izdalo osebne blanco menice s pooblastilom banki na unovčenje menice s klavzulo »brez protesta«, vendar ima pri banki vse transakcijske račune zaprte in predložitev menice na unovčenje ni mogoča.

¹¹ Primer: Tožeča stranka - občina pojasnjuje, da je Urad za nadzor proračuna pri pregledu investicije ugotovil nepravilnosti pri izvajanju projekta, na podlagi katerih je ugotovil, da je celotna investicija v nepremičnino neupravičena, in da finančni popravek znaša 88.147,85 EUR, kar je bilo kasneje prilagojeno na znesek 44.073,92 EUR, tj. na polovico investicijske vrednosti. Zatrjuje kršitve Pogodbe o sofinanciranju (i) glede neobstoja kršitve projektnega partnerja, (ii) glede višine finančnega popravka in (iii) glede neustreznosti izvedenega postopka za uveljavitev finančnega popravka. Zahteva vrnitev zneska finančnega popravka v višini 44.073,92 EUR, ker mu je bilo kot vodilnemu partnerju iz naslova tretjega zahtevka za izplačilo, izplačanih manj sredstev sofinanciranja, zaradi upoštevanja zneska sofinanciranja, ki je bil pogodbenim partnerjem zaradi revizijskega poročila odzvet.

- upravičenca, Republika Slovenija – ali mora upravičenec avtomatično vrniti državi prejeta sredstva v znesku, ki ga država vrne Evropski komisiji?
- Ali je mogoče od upravičenca zahtevati vračilo finančnega popravka, ki ga je Republika Slovenija plačala v postopku pred Evropsko komisijo, če takšno vračilo ni bilo pogodbeno dogovorjeno?
 - Katera stranka nosi breme finančnega popravka – država članica, ki ni zaznala kršitve ali upravičenka?
 - Ali je določena kršitev imela finančne posledice za sredstva EU – presoja narave in resnosti ugotovljenih nepravilnosti v postopku oddaje javnega naročila ter določitev ustrezne višine finančnega popravka?
 - Ali je Republika Slovenija pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju prevzela dolžnost preveriti pravilnost in zakonitost toženikega postopka izbire izvajalca oziroma ali je s sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju priznala pravilnost dotlej opravljenih dejanj tožene stranke?
 - Ali postopki kontrole, v katerih niso ugotovljene nepravilnosti, izključujejo naknadne zahteve zaradi nepravilnosti, ki jih je v postopkih revizij ugotovila Evropska komisija?
 - Ugovori zastaranja.
 - Pravna narava, namen in pravne podlage za uveljavljanje finančnega popravka.
 - Ali metoda točkovanja v postopku oddaje javnega naročila lahko predstavlja resno kršitev veljavnih pravil Unije na področju javnih naročil?
 - Ali se pri pogodbeno dogovorjenem načinu izplačila upravičenih stroškov lahko upošteva še zakonski način prenehanja obveznosti med upravičencem in njegovim izvajalcem?
 - Ali ima Republika Slovenija upravičenje izvajati kontrolne postopke, tudi če ni uveljavljala pravnih sredstev zoper način izbora izvajalca v postopku javnega naročanja in je bil ta že pravnomočno zaključen?
 - Kateri pogoji morajo biti izpolnjeni za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev?
 - Razlaga navodil ministrstva v delu, ki se nanaša na »izjeme«.
 - Začasne odredbe in prepovedi unovčitve garancij ipd.

Od pomembnejših odločitev v letu 2020 je treba izpostaviti štiri odločitve Vrhovnega sodišča RS, ki je v vseh teh primerih odločalo na predlog Republike Slovenije in podalo pomembna stališča o vprašanjih, ki se pojavljajo v veliki večini primerov iz področja sofinanciranja s sredstvi skladov, ter eno odločitev višjega sodišča, ki prav tako odgovarja na pomembno vprašanje v zvezi s temeljem tožbenega zahtevka.

Sklep Vrhovnega sodišča RS, opr. št. II Ips 217/2018 z dne 10. 10. 2019:

Vrhovno sodišče RS je ugodilo reviziji Republike Slovenije in razveljavilo sodbo sodišča druge stopnje ter mu zadevo vrnilo v novo sojenje. V tej zadevi je kot osrednje sporno vprašanje izpostavilo vprašanje o tem, ali je tožena stranka dolžna vrniti Republiki Sloveniji finančni popravek, ki ga je Republiki Sloveniji predlagala Evropska komisija. Vrhovno sodišče RS je pojasnilo, da je treba presoditi, ali je glede na konkretne okoliščine primera, evropsko in nacionalno zakonodajo ter Pogodbo tožena stranka dolžna vrniti znesek finančnih popravkov. Poudarilo je, da je Uredba sveta (ES) 1083/2006 neposredno uporabljiva v državah članicah, da ureja tudi finančne popravke, v osnovi pa opredeljuje tudi merila za odmero finančnih popravkov ter da je državam članicam naloženo, da izvedejo finančni popravek, če se ugotovi, da je prišlo do nepravilnosti, kar je ugotovilo tudi SEU (C-406/14). Upravičenje države članice, da uveljavlja finančne popravke, je določeno z Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006, ni pa nujno, da v primeru, ko Evropska komisija izvede finančne popravke in mora država vrniti sredstva v

višini finančnega popravka, ta sredstva državi vrne prejemnik sredstev. Vrhovno sodišče RS je pojasnilo, da v materialnem pravu ni podlage, da bi lahko država članica od upravičenca v smislu regresa, torej avtomatično in ne glede na okoliščine posameznih primerov, zahtevala vračilo zneska finančnega popravka, ki ga je državi članici v skladu s svojimi smernicami predlagala Evropska komisija, zgolj zato, ker je tak popravek predlagala Evropska komisija. Po določbah Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 gre namreč za dva ločena postopka, za katera veljajo različna pravila, v postopku pred Evropsko komisijo pa upravičenec niti ni stranka.¹² Vrhovno sodišče RS je posebej izpostavilo 101. člen Uredbe (ES) št. 1086/2006, ki izrecno določa, da finančni popravek Evropske komisije ne posega v obveznost države članice, da izterjuje sredstva po drugem odstavku 98. člena uredbe, saj ne gre za »regres«, ampak gre za samostojen postopek države za izvedbo finančnega popravka v skladu z 98. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 in tam opredeljenimi merili. Izpostavilo je tudi, da se Republika Slovenija pravilno kot na drugo možno podlago zahtevka sklicuje na Pogodbo. Od njene vsebine je namreč odvisno, ali ima pravico zahtevati povrnitev sredstev finančnega popravka Evropske komisije. Temelj zahtevka torej ni neposredno v Smernicah, ampak v Uredbi in/ali Pogodbi, ki sta jo sklenili pravnici stranki.

V tem postopku se je ponovno pojavilo vprašanje, ali je Republika Slovenija pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju prevzela dolžnost preveriti pravilnost in zakonitost toženkega postopka izbire izvajalca oziroma ali je s sklenitvijo pogodbe priznala pravilnost dotlej opravljenih dejanj tožeče stranke ali da bi se z njimi strinjala. Vrhovno sodišče RS je odgovorilo, da ni videti podlage za takšen zaključek.¹³ Vrhovno sodišče RS je poudarilo, da tudi postopki kontrole, ki jih izvaja Republika Slovenija in v katerih ni ugotovila nepravilnosti, ne izključujejo naknadnih zahtevkov zaradi nepravilnosti, ki jih je v postopkih revizij ugotovila Evropska komisija.¹⁴

Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS, opr. št. III Ips 10/2020 z dne 13. 10. 2020:

Primer je bil drugič v odločanju pred Vrhovnim sodiščem RS, obakrat na predlog Republike Slovenije. Vrhovno sodišče RS je sodbi nižjih sodišč spremenilo tako, da je ugotovilo, da je tožbeni zahtevek Republike Slovenije po temelju utemeljen, zaradi odločitve o višini tožbenega zahtevka pa je zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v nadaljnje sojenje.

Tudi v tem primeru je sporno, ali je tožena stranka dolžna vrniti finančni popravek, ki ga je Republiki Sloveniji zaradi ugotovljene nepravilnosti, ki se nanaša na postavljeno merilo pri javnem naročanju, predlagala Evropska komisija. Vrhovno sodišče RS je ponovilo svoje stališče glede pravne narave finančnih popravkov.¹⁵ Finančni popravek pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. Ne pomeni kazni, temveč je zgolj posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi iz ureditve Unije niso bili spoštovani, zaradi česar je pridobljena korist neupravičena. O tem vračilu koristi, ki je predvideno (skupaj s pogoji in merili za vračilo) že v citirani evropski zakonodaji, sodni praksi Sodišča EU ter nacionalnih podzakonskih aktih, ki so postali (tudi) del pogodbenega prava, je v skladu z napotki Vrhovnega sodišča RS odločalo sodišče druge stopnje.

¹² Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS št. III Ips 61/2018 (Republika Slovenija je bila tožeča stranka).

¹³ Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS št. III Ips 11/2016 (Republika Slovenija je bila tožena stranka).

¹⁴ Vrhovno sodišče RS je s tem povedalo, da četudi slovenski revizijski organi niso ugotovili nepravilnosti, to še ne pomeni, da ne bodo nepravilnosti iz istega dejanskega stanja ugotovili revizijski organi EU.

¹⁵ sklep Vrhovnega sodišča RS št. III Ips 61/2018 (tč. 14).

Vrhovno sodišče RS je pojasnilo možnosti posrednega finančnega vpliva na proračun Evropske unije, ki ga glede na okoliščine obravnavane zadeve ni mogoče izključiti. Ker je ugotovilo, da je kršitev resne narave, je odločilo, da utemeljuje naložitev finančnega popravka, vračilo neupravičeno prejetih koristi, upravičenki.

Vrhovno sodišče RS je še pojasnilo, da na opredelitev resnosti kršitve, glede na okoliščine zadeve, tudi ne vpliva dejstvo, da nobeden od nadzornih organov Republike Slovenije, niti tisti, ki neposredno nadzorujejo porabo evropskih sredstev, niti tisti, ki so odločali o vloženi revizijah po Zakonu o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, niso zaznali navedene kršitve. Pojasnilo je še, da je država dolžna delovati tako, da dosega cilje EU in prispeva k njihovemu uresničevanju in je v razmerju do Evropske komisije odgovorna za zakonito izvajanje evropske kohezijske politike. Nastopa predvsem kot nosilka systemske skrbi in odgovornosti za pravilno in zakonito rabo sredstev evropskega proračuna.¹⁶ Države članice so v okviru deljenega upravljanja tako odgovorne za odkrivanje, popravljanje in preprečevanje napak, tako da se iz proračuna EU povrnejo le pravilni odhodki. Države članice imajo tudi obvezo, da od upravičencev izterjajo (iz proračuna EU) neupravičeno izplačane zneske.¹⁷ Breme popravka pa nosi država članica na primer, če je do izgube prišlo zaradi njene napake in malomarnosti (70. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006).¹⁸

Sklep Vrhovnega sodišča RS, opr. št. III Ips 15/2020 z dne 11. 5. 2020:

Tudi ta primer je drugič v odločanju pred Vrhovnim sodiščem RS, obakrat na predlog Republike Slovenije, ki je predhodno dvakrat uspela s predlogom za dopustitev revizije. V nadaljevanju je predstavljena prva odločitev Vrhovnega sodišča RS št. III Ips 15/2020, ker o drugo vloženi reviziji v času priprave tega poročila še ni odločeno.

Vrhovno sodišče RS je pojasnilo pravno naravo finančnih popravkov in njihov namen, se opredelilo do vprašanja, ali je mogoče zahtevati vračilo koristi (tj. finančnega popravka), če se stranki v Pogodbi nista dogovorili za uporabo Smernic, se v zaključku opredelilo do presoje uveljavljanja finančnega popravka kot odškodnine zaradi kršitve pogodbe in se izreklo o tem, ali obstaja prikrajšanje v proračunu Republike Slovenije, če je Republika Slovenija znesek v višini finančnih popravkov na zahtevo Evropske komisije poravnala v evropski proračun.

Zlasti pomembno je stališče Vrhovnega sodišča RS, ki je pri presoji odločitve drugostopenjskega sodišča: *»da ni izkazane nobene finančne škode«, ki naj bi nastala (kmerkoli) v posledici kršitev določb ZJN-2, zaradi česar naj ne bi bilo podlage za odmero*

¹⁶ V prvem in drugem odstavku 98. člena Uredbe Sveta (ES) 1083/2006 je določeno, da imajo države članice prvostopenjsko odgovornost za preiskovanje nepravilnosti na podlagi dokazov o večji spremembi, ki vpliva na naravo okoliščin izvajanja ali nadzora projektov ali operativnih programov in povzroči izvajanje potrebnih finančnih popravkov. Država članica izvede potrebne finančne popravke v povezavi s posameznimi ali sistemskimi nepravilnostmi, ki so odkrite v delovanju projektov ali operativnih programov. Popravki države članice obsegajo preključ celote ali dela javnega prispevka iz operativnega programa. Država upošteva naravo in resnost nepravilnosti ter finančno izgubo sklada.

¹⁷ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 v 70. členu določa: 1. Države članice so pristojne za upravljanje in nadzor operativnih programov ... 2. Če ni mogoče povrniti neupravičeno izplačanih sredstev upravičencu, je država članica odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v splošni proračun Evropske unije, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti.

¹⁸ Tudi v sedanjem proračunskem zakonu, v četrtem odstavku 17. člena Zakona o izvajanju proračuna 18/19, je določeno: „Če je neupravičeno porabo sredstev povzročilo pomanjkljivo delovanje sistema pri organu upravljanja, posredniškem organu ali izvajalskem organu ali če gre za primer iz drugega odstavka tega člena mora vračilo sredstev na način, kot je določeno v 40. členu tega zakona, zagotoviti organ, pri katerem je bila ugotovljena neupravičena poraba sredstev kohezijske politike.“

finančnih popravkov» ugotovilo, da sklepanje drugostopenjskega sodišča temelji na napačni materialnopravni predpostavki, saj je uveljavljanje finančnega popravka Republike Slovenije presojalo kot odškodnino zaradi kršitve pogodbe. Vrhovno sodišče RS je pojasnilo, da finančni popravek pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. Ob ugotovitvi, da je Republika Slovenija znesek finančnih popravkov na zahtevo Evropske komisije poravnala v evropski proračun, dvoma o tem, da obstaja prikrajšanje v proračunu Republike Slovenije, torej ne more biti.

Ker je drugostopenjsko sodišče ponovno potrdilo zavrnitev tožbenega zahtevka Republike Slovenije s strani sodišča prve stopnje, ki je ocenilo, da Republika Slovenija ni ravnala s povečano skrbnostjo že v fazi po končani izvedbi javnega naročila s strani upravičenca (tožene stranke), je Republika Slovenija vložila, že drugi po vrsti, predlog za dopustitev revizije, ki mu je Vrhovno sodišče RS ugodilo in dopustilo vložitev revizije v obsegu dovoljenega vprašanja: *»Ali je Republika Slovenija s sklenitvijo Pogodbe o sofinanciranju prevzela dolžnost preveriti pravilnost in zakonitost postopka javnega naročanja?«* Revizija je bila vložena v mesecu oktobru 2020 in o njej v času priprave tega poročila še ni odločeno.

Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. III Ips 17/2020 z dne 15. 9. 2020:

S to sodbo Republika Slovenija ni uspela v postopku z revizijo. Pomembna za nadaljnjo sodno prakso je obrazložitev Vrhovnega sodišča RS, da morata biti za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev kumulativno izpolnjena dva pogoja, in sicer: (1) odkrite morajo biti nepravilnosti v izvedenem postopku javnega naročanja in (2) obstajati mora dejanski ali možni finančni učinek na splošni proračun Evropske unije. Katerega od teh dveh pogojev bo sodišče pri presoji zahtevka za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev presojalo prej, ni pomembno. Če eden od obeh pogojev ni izpolnjen, zahtevkov ni utemeljen.

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. I Cpg 316/2020 z dne 21. 10. 2020:

Sodba višjega sodišča je pomembna, ker se je jasno opredelila do temelja tožbenega zahtevka. Sodišče je pojasnilo, da je Republika Slovenija zahtevala vračilo dela sredstev, ki jih je že plačala, ker je prišlo do nepravilnosti. Gre torej za preklic dela javnega prispevka iz operativnega programa, kar pomeni, da za plačilo sredstev, ki ustrezajo preklicanemu delu tega prispevka, ni pravne podlage za izplačilo oziroma naj bi ta odpadla. Po svoji pravni naravi gre torej za zahtevkov na podlagi neupravičene pridobitve.¹⁹

V letu 2020 je Republika Slovenija v kazenskih postopkih zoper fizične osebe podala dva predloga za uveljavitev premoženjskopravnega zahtevka. Gre za [kazniva dejanja goljufije na škodo EU po tretjem, drugem in prvem odstavku 229. člena Kazenskega zakonika \(KZ-1\)](#). Zahtevka sta bila vložena na podlagi 100. – 102. člena Zakona o kazenskem postopku.

Vrednost zahtevkov znaša v enem primeru 9.996.204,95 EUR in v drugem primeru 427.833,32 EUR. Nepravilnosti so bile ugotovljene pri financiranju operacije Razvojni center za nove materiale, pogone navtične in SAS tehnologije in operacije Izgradnje vodovodnega omrežja. O premoženjskopравnih zahtevkih v času priprave tega poročila še ni bilo odločeno.

Med zadeve, ki jih spremlja delovna skupina, se uvrščajo tudi primeri [dodeljenih državnih pomoči](#). Državne pomoči so načeloma nezdržljive z notranjim trgom. Iz Uredbe 800/2008 je

¹⁹ Prim. sodbo Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 531/2018 s 26. 11. 2019.

izvzeta le pomoč, ki ima spodbujevalni učinek; spodbujevalni učinek ima (med drugim), če je upravičenec predložil zahtevek za pomoč, preden se je projekt ali dejavnost začela. Ta pa se je začela, ko je bilo prvo naročilo opreme za ta projekt ali za to dejavnost dano s sprejetjem nepogojne in pravno zavezujoče zaveze pred vložitvijo prošnje za pomoč. Tako se v postopku ugotavlja, kdaj so bili izpolnjeni pogoji, ki jih razpis zahteva. Če Republika Slovenija npr. dokaže, da je bila pogodba upravičenca z njegovim dobaviteljem sklenjena pred prijavo na javni razpis, ima takšno dejansko stanje po določbi Uredbe št. 1083/2006 za posledico izrek finančnega popravka, zaradi česar po Pogodbi obstaja obveznost njihove vrnitve.

V letu 2020 je bilo s pravnega področja, obravnavanega v tem razdelku, prejetih 8 zadev. Ob koncu leta 2020 je bilo v obravnavi 12 zadev, v letu 2020 pa je bilo zaključenih 11 zadev. Najvišji zahtevek po vrednosti v zadevi, ki je bila zaključena v letu 2020, znaša 57.055.010,62 EUR. Ta zadeva je bila zaključena z umikom tožbe zoper Republiko Slovenijo. Najnižja vrednost v letu 2020 zaključene zadeve je znašala 8.310,21 EUR. Najstarejša zadeva, ki se že drugač nahaja pred prvostopenjskim sodiščem in ki je bila tudi dvakrat pred Vrhovnim sodiščem, je stara pet let.

Državno odvetništvo RS meni, da je bila ustanovitev delovne skupine, ki spremlja zadeve, ki so povezane z izvajanjem kohezijske politike, dodeljevanjem državne pomoči in spremljanje premoženjskopравnih zahtevkov, priglašanih v kazenskih postopkih, pravilna odločitev. Glede na to, da Republika Slovenija nastopa predvsem kot nosilka sistemske skrbi in odgovornosti za pravilno in zakonito rabo sredstev evropskega proračuna ter da je kot država članica Evropske unije v okviru deljenega upravljanja z evropskim proračunom odgovorna za odkrivanje, popravljanje in preprečevanje napak, je pomembno, da se spremlja sodna praksa, ki je eden izmed pomembnih pokazateljev delovanja učinkovitega sistema. Ker ima Republika Slovenija tudi obvezo, da od upravičencev izterja iz proračuna EU neupravičeno izplačane zneske, je toliko bolj pomembno redno seznanjanje državnih odvetnikov z odločitvami sodišč.

S sodno prakso Državno odvetništvo RS redno seznanja tudi Službo Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK), ki je nacionalni organ upravljanja, ki opravlja naloge iz 125. člena Uredbe 1303/2013/EU. Na ta način je organ upravljanja seznanjen z učinkovitostjo sodne izterjave. Državno odvetništvo RS je s SVRK redno sodelovalo in jih obveščalo o novih zadevah ter od SVRK pridobilo mnoga stališča, ki so se izkazala kot pravno pravilna, kar je potrdilo tudi najvišje sodišče v državi, ki skrbi za enotno uporabo materialnega prava. Na drugi strani pa je SVRK preko sodnih sporov, o katerih ga je obveščalo Državno odvetništvo RS, imel kot organ upravljanja vpogled v delovanje posredniških teles (ministrstev) in je na ta način lahko pristopal k poenotenju določenih praks posredniških teles, ki so se pred sodišči izkazala za (ne)učinkovita in pomagal Državnemu odvetništvu RS v primerih, ko so bila posredniška telesa neodzivna. V zadnjih mesecih je sodelovanje, zaradi objektivnih okoliščin na strani SVRK, zastalo, kar bo lahko vplivalo na kakovost zastopanja pred sodišči. Državno odvetništvo RS bo tudi v prihodnje delovalo v smeri ponovne vzpostavitve sodelovanja s SVRK, saj je to sodelovanje ključno za varovanje premoženjskih interesov Republike Slovenije.

Glede na statistiko, ki kaže, da je bila Republika Slovenija v zadnjih treh letih v celoti uspešna v petih kohezijskih zadevah in eni zadevi glede državnih pomoči in delno ali v celoti neuspešna v šestnajstih kohezijskih zadevah in eni zadevi glede državne pomoči, in glede na zadnjo sodno prakso, obstaja možnost, da se bo trend uspešnosti zadev lahko obrnil na bolje. Mnoga stališča, ki jih je sprejelo Vrhovno sodišče RS, so stališča, ki jih je (uspešno) zastopala Republika Slovenija in so ji v prid. Zlasti je treba izpostaviti stališče, ki ga Državno odvetništvo RS

zastopa od začetka, da gre pri tovrstnih zadevah za upravno in ne civilnopravno pogodbo, da je Republika Slovenija upravičena izrehati nasprotni pogodbeni stranki finančne popravke in da jih je dolžna izterjati, ker jo k temu zavezuje slovenski in evropski pravni red. Ravno zaradi pravne narave pogodbe, ki je upravna pogodba, so kljub obstoječemu pogodbenemu razmerju mogoči tudi zahtevki na podlagi neupravičene pridobitve. Glede na to, da je Vrhovno sodišče RS letos sprejelo pomembne odločitve, ki kažejo, katerim vprašanjem bo moralo Državno odvetništvo RS posvetiti še več pozornosti, si bo Državno odvetništvo RS še naprej prizadevalo vzpostaviti in ohranjati stike tudi z drugimi deležniki izvajanja kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

1.2.4.5 Zadeve, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice Republike Slovenije

Statistični podatki za leto 2020 izkazujejo povečan pripad zadev zaradi ugotovitve lastninske pravice Republike Slovenije. V letu 2020 je bilo prejetih 19 tovrstnih zadev. Po oceni Državnega odvetništva RS je tudi v bodoče pričakovati naraščanje pripada zadev, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice RS, saj Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS (v nadaljevanju: SKZG) pregleduje svoje evidence in je še veliko primerov, ko se zatrjuje pridobitev lastninske pravice države na podlagi samega zakona. V trendu je naraščanje zadev, ko SKZG zahteva ugotovitev lastninske pravice na nepremičninah, na katerih je javna infrastruktura občine.

Pričakovan je tudi porast zadev, ko bo Republika Slovenija tožena, saj so pogosti primeri, ko je vložena tožba na priposestvanje lastninske pravice na nepremičninah. V praksi se namreč pogosto izkaže, da celo sami upravljalci premoženja ne poznajo dejanskega stanja nepremičnin v naravi, zaradi česar je verjetnost, da bodo tožniki s svojimi zahtevki iz naslova priposestvanja 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 priposestvanja) 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. Tožeče stranke dokazujejo svoje trditve s pričami in so v teh postopkih v veliki meri uspešne, še posebej v primerih, ko uveljavljajo priposestvanje v času veljavnosti Zakona o temeljnih lastninskih razmerjih, ki je temeljil na dobrovernosti, saj zakonitost posesti ni bila pogoj za t. i. izredno priposestvanje. V velikih primerih je pri obravnavi tovrstnih zahtevkov potrebno sodelovanje SKZG in družbe Slovenski državni gozdovi d. o. o..

1.2.4.6 Zadeve, ki se nanašajo na pristojnosti Državnega odvetništva RS po določbah Družinskega zakonika

Na področju novih pristojnosti Državnega odvetništva RS po določbah Družinskega zakonika (DZ)²⁰, ki je v prvem odstavku 297. člena določil, da Državno pravobranilstvo (sedaj: Državno odvetništvo RS) v enem letu od začetka uporabe tega zakonika zahteva, da sodišče odloči o

²⁰ Zakon je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 15/2017 z dne 31. 3. 2017, veljati je začel 15. 4. 2017, uporablja pa se od 15. 4. 2019. V Uradnem listu RS št. 22/2019 z dne 5. 4. 2019 je bila objavljena sprememba 184. člena DZ, ki je začela veljati 1. 5. 2019.

preživninski obveznosti staršev v skladu s 184. členom tega zakonika, in sicer za tiste otroke, ki so bili do dneva začetka uporabe tega zakonika že nameščeni v rejništvo ali v zavod in še nimajo določene preživnine, v povezavi z določbami Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1)²¹ v delu, ki ureja Postopke za ureditev osebnih stanj in družinskih razmerij ter njihovih naloga, je bila zaradi zagotavljanja usklajenega delovanja ustanovljena delovna skupina.

Delovna skupina je z delom pričela že leta 2019, v letu 2020 pa je bilo njeno delo usmerjeno predvsem v podporo nosilcem spisov pri pripravi ustreznih vzorcev predlogov za določitev preživnine in sprejetju načelnih stališč glede posameznih vprašanj. Sklicanih je bilo več korespondenčnih sej, na katerih so se obravnavala aktualna vprašanja (anonimiziranje podatkov otrok in rejnikov, tek procesnih in materialnih rokov v času prvega vala epidemije nalezljive bolezni COVID 19, ponovna določitev preživnin tistim zavezancem, ki imajo že odločbe o plačilu preživnin, določitev preživnin v mediacijskem postopku, vročanje v tujino, postavitve začasnega zastopnika zavezancu, katerega bivališče ni znano, stroški postopka, postavitve skrbnika otroku, odprtje računov, izterjava preživnine, itd.) in so bila zavzeta načelna stališča, s katerimi so bili seznanjeni vsi nosilci spisov.

Nadalje je delovna skupina delovala tudi navzven. Tako so se njeni člani aktivno vključili v razpravo na Civilnopravni sodniški šoli v Portorožu, kjer se je obravnavalo vprašanje skrbništva. Nadalje so se udeležili sestanka Centrov za socialno delo z območnih enot Ljubljana, na katerem so odgovarjali na njihova vprašanja in si izmenjali stališča glede odprtih vprašanj. Za Varuha človekovih pravic je skupina pripravila poročilo o pristojnostih in aktivnostih Državnega odvetništva RS v zvezi z določitvijo preživnin po 297. členu DZ. Okrožnemu sodišču v Ljubljani je bilo posredovano stališče glede vloge Državnega odvetništva RS v zvezi z vprašanji odprtja računa in izterjave preživnin ter je bila podana obrazložitev, da ni podlage, da bi v teh zadevah Državno odvetništvo RS prevzelo vlogo skrbnika za izterjavo preživnin, ki jih je potrebno odvesti v proračun. V zvezi z vprašanji odprtja računa, skrbnika in izterjave preživnine, je delovna skupina aktivno sodelovala z Ministrstvom za pravosodje in Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Podana je bila tudi pobuda za sklic medresorske delovne skupine, na katero Državno odvetništvo RS žal ni prejelo odgovora.

Delovna skupina je s svojo aktivno vlogo pripomogla, da so bili na sodišča v zakonskem roku (do 15. 4. 2020) vloženi predlogi za določitev preživnine. Po informacijah, ki jih je delovna skupina zbrala julija 2020, je Državno odvetništvo RS s strani CSD prejelo obvestilo, da 735 otrok, ki so bili po stanju na dan 15. 4. 2019 v rejništvu ali zavodu, ni imelo urejene preživnine. Iz statističnih podatkov Državnega odvetništva RS po stanju na dan 1. 7. 2020 pa je izhajalo, da se je obravnavalo 669 otrok, število zadev, ki se vodijo po zavezancih in ne po otrocih, pa je, ob dejstvu, da imajo nekateri zavezanci več otrok, ustrezno manjše. Iz podatkov je izhajalo tudi, da so nekatere zadeve že zaključene. Razlika v prejetih podatkih in obravnavanih otrocih (66 otrok) je nastopila, ker so v vmesnem obdobju nekateri otroci postali polnoletni ali pa niso bili več v rejništvu oziroma v zavodu. To pa je, tudi razlog, da so bile nekatere zadeve že zaključene.

V letu 2020 se je na Državnem odvetništvu RS po temelju »določitev preživnin« vodilo 515 zadev. Od tega je bilo na dan 31. 12. 2020 zaključenih 157, nerešenih pa je ostalo še 358 zadev.

²¹ Zakon je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 16/2019 z dne 15. 3. 2019, veljati pa je začel 15. 4. 2019.

Zadeve so se rešile na različne načine: sklenjenih je bilo kar nekaj sodnih poravnjav, v nekaterih primerih je sodišče že izdalo sklepe o določitvi preživnin, v nekaterih primerih je bil umaknjen predlog za določitev preživnine (na to so vplivale različne okoliščine, npr. kratek čas do otrokove polnoletnosti, prenehanje ukrepa oddaje otroka v zavod ali rejništvo ter dejstvo, da je marsikateri otrok v času epidemije zapustil zavod in so zanj skrbeli starši)

Delovna skupina bo z delom nadaljevala na način, da bo v primeru načelnih vprašanj zavzela stališča in da bo spremljala delo do zaključka vseh postopkov.

1.2.4.7 Zadeve, ki se nanašajo na ravnanje z embalažo in odpadno embalažo

Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (v nadaljevanju: Uredba) je izvajalcem javne službe (IJS) pod določenimi pogoji omogočila, da komunalno odpadno embalažo (v nadaljevanju: KOE) predajo izvajalcu obdelave. Uredba je v 7. členu predpisala, da v tem primeru stroške ravnanja s KOE namesto družbe za ravnanje z odpadno embalažo (v nadaljevanju: DROE) začasno krije Republika Slovenija (do maksimalne višine 120 EUR na tono), Republika Slovenija pa zahteva povračilo stroškov ravnanja z odpadno embalažo od DROE, upoštevajoč obveznosti posamezne družbe. Nadalje je bil sprejet Zakon o interventnih ukrepih pri ravnanju s komunalno odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami (v nadaljevanju: ZIURKOE), ki je omogočil, da so izvajalci javne službe (v nadaljevanju: IJS) oddali odpadno embalažo in odpadne nagrobne sveče, ki jih (DROE) oziroma nosilci skupnega načrta niso želeli prevzeti, neposredno izvajalcem, ki jih je izbrala Republika Slovenija. Republika Slovenija je tudi plačala stroške prevzema in predelave. V skladu z 8. členom navedenega zakona ima država pravico, da od družb oziroma nosilcev skupnega načrta, namesto katerih je zagotovila njihovo predpisano obveznost ravnanja s komunalno odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami, zahteva vračilo stroškov zaradi izvedbe interventnih ukrepov.

Zaradi zagotavljanja enotnega dela na zadevah zaradi vložitve tožb Republike Slovenije zoper DROE na povrnitev stroškov ravnanja z odpadno embalažo, ki je DROE niso želele prevzeti od IJS, ki jih je plačala RS, je bila ustanovljena tudi posebna delovna skupina.

V letu 2020 Državno odvetništvo RS ni prejelo nobenega predloga Ministrstva za okolje in prostor za vložitev tožbe zoper DROE.

V letu 2020 so se na sodišču nadaljevali sodni postopki v zvezi z odpadno embalažo, kateri so bili navedeni že v poročilu o delu za leto 2019.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS v zvezi z odpadno embalažo prejelo dva predloga za mirno rešitev spora v predhodnem postopku v skladu s 27. členom Zakona o državnem odvetništvu.

V letu 2020 Državno odvetništvo RS v zvezi z odpadno embalažo ni prejelo nove tožbe zoper RS.

Spori, ki se nanašajo na področje ravnanja s komunalno odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami, izvirajo iz nestrinjanja DROE s sistemom ravnanja z odpadno embalažo. Ne strinjajo se z odmero deležev prevzema odpadne embalaže, ki jih vsako leto objavlja ministrstvo. Zavračajo prevzemanje komunalne odpadne embalaže nad količino, katero so zavezanci za ravnanje z odpadno embalažo, s katerimi imajo DROE sklenjene pogodbe, dali

na trg in za katero so prejeli plačilo. Neprevzeta komunalna odpadna embalaža se je skladiščila na odlagališčih pri IJS. Problematika se je reševala na način, da je za ravnanje z nakopičeno komunalno odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami z interventnimi ukrepi poskrbela država in tudi plačala stroške.

V skladu s 100. a členom Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju: ZIUZEOP), s katerim se je reševala problematika odpadne embalaže v letu 2020, se je IJS omogočilo, da odpadno embalažo, ki jo niso prevzele DROE, sam odda v nadaljnjo obdelavo izvajalcem obdelave in določilo pogoje, pod katerimi jo lahko odda. Zakon je določil, da stroške ravnanja z odpadno embalažo, ki jih bo imel izvajalec obdelave odpadkov, krije RS. Zakon ne določa pravice RS do povračila stroškov.

Predvideva se, da bo zoper RS verjetno vložena še kakšna posamezna tožba, v kateri bo DROE zahtevala od RS povrnitev škode, ker je prevzela več odpadne embalaže, kot jo je bila dolžna prevzeti.

1.2.4.8 Zadeve, ki se nanašajo na obravnavo zahtevkov iz naslova kršitev pogodb v zvezi s poslovanjem in obratovanjem Letališča E. Rusjana Maribor

Državno odvetništvo RS je imelo v letu 2020 v obravnavanju pet zadev, v katerih so kot stranke udeležene Republika Slovenija in gospodarski družbi Aerodrom Maribor, podjetje za letališko dejavnost, gostinstvo in turizem d.o.o. (v nadaljevanju: Aerodrom Maribor) in Aerodrom nepremičnine, poslovanje z nepremičninami d.o.o. (v nadaljevanju: Aerodrom nepremičnine). Vse zadeve se nanašajo na sporna razmerja iz naslova obratovanja in upravljanja Letališča Edvarda Rusjana Maribor, posebej iz naslova v letu 2017 sklenjene najemne pogodbe in iz naslova pogodbe o ustanovitvi odplačne stvarne služnosti, ki je bila sklenjena v letu 2016.

Skupna vrednost vseh v letu 2020 obravnavanih zahtevkov je bila 27.359.642,60 EUR s pripadki, od katerih je bila v letu 2020 v okviru predhodnega postopka zaključena obravnava odškodninskega zahtevka na plačilo zneska 26.866.622,00 EUR iz naslova izgubljenega dobička ter obravnava zahtevka za plačilo uporabnine za nepremičnine v višini 19.241,50 EUR.

Zaradi celovite in usklajene obravnave vseh zahtevkov je bila v letu 2020 na Državnem odvetništvu RS ustanovljena delovna skupina, ki je v odličnem sodelovanju z Ministrstvom za infrastrukturo tudi predlagala, da se v cilju enovite rešitve vseh sporov med nekdanjima poslovnima partnerjem pristopi k rešitvi na miren način. V tej fazi obravnave zahtevkov dogovor glede mirne rešitve spora ni bil dosežen, zaradi česar se postopki pred sodiščem nadaljujejo.

Pred sodiščem se tako nadaljuje obravnava tožbe zoper RS zaradi izbrisa vknjižbe služnostne pravice in tožba RS zoper Aerodrom Maribor in Aerodrom nepremičnine na plačilo iz naslova kršitve najemne pogodbe ter tožba RS na vzpostavitev ustreznega zavarovanja, vložena na podlagi 592.člena ZGD-1.

1.2.4.9 Zadeve, ki se nanašajo na problematiko motenj radijskih frekvenc

Delovna skupina glede na stanje zadev preučuje mednarodnopravne instrumente za ureditev problematike motenja slovenskih radijskih frekvenc na meji z Republiko Italijo in oblikuje

stališča glede bodočih pravnih sredstev tako na mednarodnem področju, kot tudi v državah, v katerih potekajo postopki oziroma bodo potekali postopki.

Radiofrekvenčni spekter, ki predstavlja celoten nabor radijskih frekvenc na območju Republike Slovenije, je del državne suverenosti Republike Slovenije in pripada njeni ozemeljski celovitosti. Republika Slovenija je članica Mednarodne telekomunikacijske zveze (International Telecommunication Union – ITU, v okviru Organizacije združenih narodov – OZN). Ker elektromagnetnega valovanja po naravi stvari ni možno omejiti na valovanje zgolj znotraj meja določene države, so bila v okviru ITU sprejeta pravila o ravnanju držav glede radijskih frekvenc, ki »valujejo« čez suvereni prostor, torej čez mejo posamezne države. Pravila ITU je ratificirala tudi Republika Slovenija.

Vidik mednarodnih obveznosti usklajevanja uporabe radijskega spektra vključuje Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2002/21/ES z dne 7. 3. 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, ki je v 9. členu določila upravljanje radijskih frekvenc za elektronske komunikacijske storitve. Pri uporabi tega člena države članice EU spoštujejo ustrezne mednarodne sporazume in lahko upoštevajo javne interese. Okvirna direktiva št. 2002/21/ES, za katero je rok za implementacijo potekel dne 24. 7. 2003, bo nadomeščena z Direktivo 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. 12. 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah, ki jo morajo države članice prenesti do 21. 12. 2020. Slednja že v preambuli določa, da je treba spoštovati pravila ITU.

Republika Italija oddaja na frekvencah, ki v mednarodnem prostoru Republiki Italiji sploh niso dodeljene in s tem moti oddajanje na radijskih frekvencah, ki so dodeljene Republiki Sloveniji. Problematika je zelo prepletena tako z vidika državnih – slovenskih predpisov kakor tudi z vidika mednarodnih pravil v okviru ITU in EU. Odprtih je več sodnih zadev, in sicer dve v Republiki Sloveniji in deset v Republiki Italiji. Vse zadeve so še v obravnavanju. Letos je postala pravnomočna in s tem zaključena zadeva, ki je sicer odstopala od ostalih po tem, da je italijanska radijska postaja tožila Republiko Slovenijo zaradi motenj in plačila odškodnine, vendar je bila tožba zavržena zaradi pomanjkanja pasivne legitimacije.

V letu 2020 je Republika Slovenija v enem od odprtih sodnih postopkov, in sicer v okviru pravnega postopka, ki poteka po tožbi Republike Slovenije zoper italijansko radijsko postajo zaradi prepovedi vznemirjanja lastninske pravice na radijski frekvenci, Okrožnemu sodišču v Kopru predlagala, da po 267. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije postavi predhodni vprašnji Sodišču EU, saj gre za razlago prava EU.

1.2.4.10 Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank ter sodelovanje državnega odvetništva RS pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev zakona

Za usklajevanje dela v zvezi z Zakonom o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (v nadaljevanju: ZPSVIKOB) je bila z odredbo generalnega državnega odvetnika ustanovljena posebna delovna skupina. Naloge delovne skupine je potrebno razdeliti na dva dela: (a) usklajeno delovanje Državnega odvetništva RS v sodnih postopkih, v katerih so že vložene tožbe imetnikov kvalificiranih obveznosti bank zoper Republiko Slovenijo in (b) sodelovanje Državnega odvetništva RS pri oblikovanju zakonodaje s tega področja.

Z namenom usklajenega delovanja je delovna skupina organizirala sestanek s predstavniki Ministrstva za finance, na katerem so se izmenjali podatki glede postopkov, ki so jih izbrisani imetniki kvalificiranih obveznosti sprožili proti Republiki Sloveniji. Ugotovljeno je bilo, da teh postopkov (zaenkrat) ni veliko, postopki na sodišču pa so prekinjeni.

Po sprejetju ZPSVIKOB (Uradni list RS, št. 72/2019 z dne 4. 12. 2019) so se v praksi pokazale številne težave. Vloženo je bilo več pobud in zahteva za oceno ustavnosti zakona. V februarju in začetku marca 2020 so potekala intenzivna delovna srečanja predstavnikov Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za finance, Vrhovnega sodišča RS, Okrožnega sodišča v Mariboru in Državnega odvetništva RS. Cilj predlaganih sprememb in dopolnitev ZPSVIKOB je bil usmerjen k pospežitvi postopka in večji koncentraciji glavne obravnave ter v zagotovitvi, da bi bilo za vse nekdanje imetnike kvalificiranih obveznosti bank dejansko stanje in pravni zaključek glede na ugotovljeno dejansko stanje enoten. Tako je bila predlagana obvezna združitev postopkov, za katere sodišče oceni, da so najbolj reprezentativni (pravde, v katerih nastopajo tako nekdanji delničarji kot tudi vse ostale kategorije upnikov banke, katerih delnice banke ali obveznosti banke so deloma ali v celoti prenehale na podlagi odločbe Banke Slovenije, torej nastopajo vse kategorije nekdanjih imetnikov). Možnost vložitve kolektivne tožbe po Zakonu o kolektivnih tožbah (ZKolT) pa bi pomenila tako razbremenitev oškodovancev stroškovnega bremena pravljanja kot tudi razbremenitev dela sodišč, saj je postopek na podlagi kolektivne tožbe posebej prilagojen. Prevideno je bilo tudi elektronsko poslovanje. Predlagane spremembe v Državnem zboru Republike Slovenije zaradi političnih razmer in sprejetja odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (USRS) o zadržanju izvajanja ZPSVIKOB, niso bile obravnavane.

S sklepom opr. št. U-I-4/20-19 z dne 5. 3. 2020 je Ustavno sodišče RS, na predlog Banke Slovenije, do dokončne odločitve zadržalo izvrševanje ZPSVIKOB in določilo način izvršitve sprejete odločitve na naslednji način: (1) prekinejo se pravnici postopki iz 25. in 45. člena ZPSVIKOB; (2) zastaranje odškodninskih terjatev iz prvega odstavka 350.a člena Zakona o bančništvu (ZBan-1) ne teče; (3) rok za vložitev tožbe iz drugega odstavka 6. člena ZPSVIKOB ne teče; (4) Banka Slovenije mora s svoje spletne strani brez odlašanja odstraniti objave po 10. členu ZPSVIKOB; (5) Okrožno sodišče v Mariboru mora s svoje spletne strani brez odlašanja odstraniti morebitne objave po desetem odstavku 25. člena ZPSVIKOB; (6) upravljavec podatkovne sobe mora opustiti obdelavo, razen hrambe, prejetih gradiv iz prvega in tretjega odstavka 22. člena ZPSVIKOB in preprečiti dostop do teh gradiv; (7) Okrožno sodišče v Mariboru mora opustiti obdelavo, razen hrambe, prejetih podatkov iz drugega odstavka 46. člena ZPSVIKOB in preprečiti dostop do teh podatkov; (8) Agencija za trg vrednostnih papirjev in upravljavec podatkovne sobe morata opustiti obdelavo, razen hrambe, prejetih podatkov iz 20. člena ZPSVIKOB in preprečiti dostop do teh podatkov in (9) Upravljavec podatkovne sobe mora opustiti obdelavo, razen hrambe, prejetih podatkov iz prvih štirih odstavkov 21. člena ZPSVIKOB in preprečiti dostop do teh podatkov.

Računsko sodišče Republike Slovenije je izdalo Revizijsko poročilo o izvajanju nadzornih funkcij Banke Slovenije št. 3265-1/2019/176 z dne 9. 12. 2020. Gre za obsežno poročilo (398 strani), v katerem pa je velik del besedila prekrit zaradi varovanja bančne skrivnosti. V okviru omenjenega postopka je Računsko sodišče RS preverjalo tudi, na kakšnih pravnih in vsebinskih podlagah so bile izdane odločbe o izrednih ukrepih v letih 2013 in 2014 in v mnenju podalo zaključek, da je bila Banka Slovenije pri tem neuspešna. Ali in če kako bo to vplivalo na odločitev ustavnega sodišča in v nadaljevanju na same sodne postopke, je težko napovedati.

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);
- 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;
- 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 RS 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

Na dan 1. 1. 2020 je bilo na Državnem odvetništvu RS odprtih 1.418 delovnopравnih in socialno-pravnih zadev, in sicer je bilo odprtih 1.056 delovnopравnih zadev in 362 socialno-pravnih zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 745 novih delovnopравnih in socialno-pravnih zadev, in sicer 555 novih delovnopравnih in 190 novih socialno-pravnih zadev.

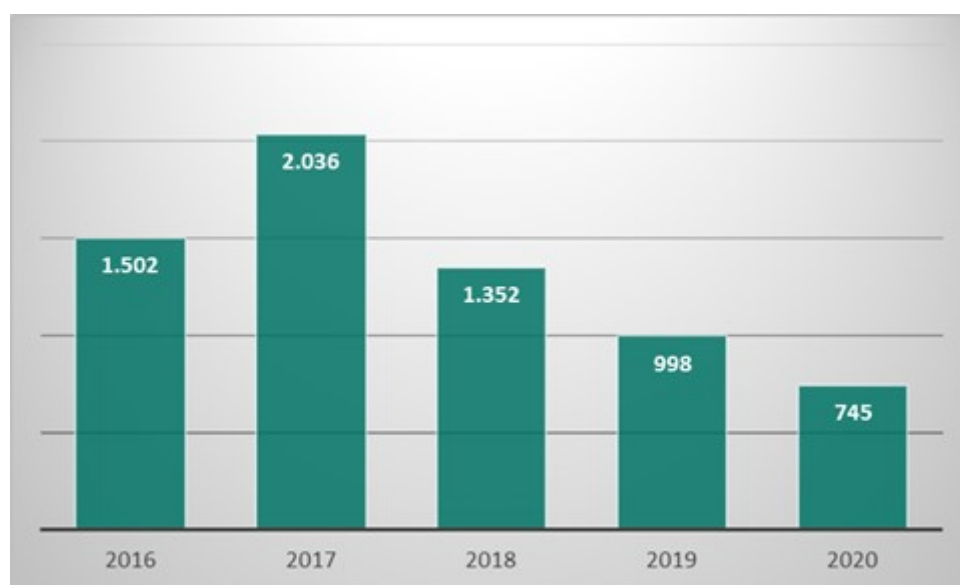
V letu 2020 je imelo Državno odvetništvo RS tako skupno v delu 2.163 delovnopравnih in socialno-pravnih zadev, in sicer 1.611 delovnopравnih zadev in 552 socialno-pravnih zadev.

Zaključenih delovnopравnih in socialno-pravnih zadev na koncu obdobja poročanja, to je na dan 31. 12. 2020, je bilo 830, in sicer je bilo v letu 2020 zaključenih 572 delovnopравnih sporov in 258 socialno-pravnih sporov.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo na Državnem odvetništvu RS odprtih še 1.333 delovnopравnih in socialno-pravnih zadev, in sicer 1.039 delovnopравnih zadev in 294 socialno-pravnih zadev.

1.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Graf: Število prejetih zadev na delovnopravnem in socialno-pravnem področju v obdobju 2016 – 2020:



Pripad zadev na delovnopravnem in socialno-pravnem področju je strmo narasel od leta 2016 do leta 2017, ko je bil glede na obdobje zadnjih nekaj let tudi najvišji, v letu 2020 pa se je s 745 novimi zadevami še nekoliko bolj umiril kot v letu 2019. V letu 2020 je bilo tako prejetih 25,35 odstotkov manj delovnopravnih in socialno-pravnih zadev kot v letu 2019, ko je bilo prejetih 998 tovrstnih zadev.

Glede na leto 2019, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 690 novih delovnopravnih zadev, je pripad na tem področju s 555 novimi zadevami nižji za 19,57 odstotkov.

Pripad delovnopravnih zadev je sicer največji na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, ki je v letu 2020 prejelo 316 novih zadev, vsi zunanji oddelki skupaj pa 239 novih zadev, kar pomeni, da je Državno odvetništvo RS na sedežu v Ljubljani prejelo 32,22 odstotkov vseh novih zadev z delovnopravnega področja.

S področja prejetih socialno-pravnih zadev se je pripad glede na leto 2019, ko je bilo prejetih 308 zadev, znižal za 38,31 odstotkov, saj je bilo v letu 2020 prejetih 190 novih socialno-pravnih zadev.

Glede na krajevno pristojnost socialnega oddelka Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani zunanji oddelki v letu 2020 niso imeli pripada novih socialno-pravnih zadev, razen Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Kranju, ki je prejel 1 zadevo, so pa zunanji oddelki zadeve obravnavali zaradi odstopov v pristojno reševanje v fazi narokov za glavno obravnavo.

Zaključenih delovnopravnih in socialno-pravnih zadev na koncu obdobja poročanja, to je na dan 31. 12. 2020, je bilo 830, kar je 59,41 odstotkov manj kot v letu 2019. V letu 2020 je bilo zaključenih 572 delovnopravnih sporov in 258 socialno-pravnih sporov.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih še 1.333 delovnopravnih in socialno-pravnih zadev, in sicer 1.039 delovnopravnih zadev in 294 socialno-pravnih zadev.

Tudi v letu 2020 so največji pripad novih delovnopравниh zadev predstavljale zadeve pripadnikov Slovenske vojske (SV) zaradi plačila odškodnine za neizkoriščene dneve tedenskega počitka na misijah v tujini. Državno odvetništvo RS je s tega vsebinskega področja v letu 2020 prejelo 118 zadev.

Gre za t. i. množične delovne spore z isto pravno problematiko, vendar je dejansko stanje od zadeve do zadeve povsem različno. Ali je na določeni misiji tožena stranka (Republika Slovenija) določenemu vojaku omogočila tedenski počitek, je dejansko vprašanje, dejstva pa so predmet dokazovanja v posameznem delovnem sporu. Zato je po sodni praksi neutemeljeno izpostavljanje drugih pravnomočno odločenih zadev, v katerih je bila vojakom prisojena odškodnina zaradi kršitev pravice do tedenskega počitka.

Kot je bilo izpostavljeno že v poročilu o delu za leto 2019, je Vrhovno sodišče RS v teh zadevah postavilo standard trditvenega in dokaznega bremena, ki se do sedaj ni upošteval. Tako je potrebno podati na eni strani substancirane navedbe, na drugi strani pa je potrebno na navedbe substancirano odgovoriti. To glede na število novo prejetih zadev pomeni dodatno (veliko) obremenitev zaposlenih, ki obravnavajo tovrstno pravno problematiko, zato se manjši pripad ne pozna v obremenjenosti posameznika. Podaljšali so se tudi sodni postopki, ker sodišče redoma razpiše vsaj dva do tri naroke za glavno obravnavo, kjer izvaja dokaze z zaslišanjem prič. Ker je Višje delovno in socialno sodišče šele v zadnjem času v nekaterih zadevah začelo slediti stališčem Vrhovnega sodišča RS, je bilo v skoraj vsaki zadevi potrebno vložiti predlog za dopustitev revizije in kasnejše revizijo.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo tožbe policistov mejnih prehodov, ki so zatrjevali, da jim Republika Slovenija ni omogočila odmora med delovnim časom. Državno odvetništvo RS je s tega vsebinskega področja v letu 2020 prejelo 64 zadev policistov zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen odmor med delom.

Gre za nov sklop t.i. množičnih delovnih sporov, v katerih je enaka pravna problematika, razlikuje pa se dejansko stanje. Ker gre za nove spore, pravni temelj v sodni praksi ni razčiščen do mere, ko bi lahko govorili o ustaljeni sodni praksi. Pred sodiščem se je obravnavalo že nekaj podobnih individualnih delovnih sporov, kot npr. delovni spor višjega kriminalista specialista v Upravi kriminalistične policije, sektorju za posebne naloge, oddelka za opazovanje ali pa delovni spori operaterjev v Upravi RS za zaščito in reševanje, centra za obveščanje. V nobeni izmed naštetih zadev še ni bila sprejeta odločitev Vrhovnega sodišča RS. Sodišče je v zadevah policistov zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen odmor med delom določilo vodilno zadevo, v kateri je bila na prvi stopnji izdana za Republiko Slovenijo neugodna sodba. Vložena je pritožba.

V letu 2020 so nastali tudi spori, ki so povezani z epidemijo COVID-19. Državno odvetništvo RS je prejelo tožbe državnih tožilcev, ki trdijo, da jim je zakonodajalec nezakonito znižal plače za 30 % od 11. 4. 2020 do 31. 5. 2020 na podlagi prvega odstavka 69. člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP v povezavi s spremembo ZIUZEOP-A). Državno odvetništvo RS je s tega vsebinskega področja v letu 2020 prejelo 57 zadev državnih tožilcev zaradi izplačila razlike v plači.

Delovno in socialno sodišče v Ljubljani je v vodilni zadevi postopek s sklepom prekinilo in vložilo zahtevo za oceno ustavnosti citirane določbe ZIUZEOP. Zadevo bo obravnavalo Ustavno sodišče RS, ki bo odločalo o ustavnosti navedene zakonske določbe v delu, ki se

nanaša na znižanje plač državnim tožilcem. Od odločitve Ustavnega sodišča RS je odvisen uspeh Republike Slovenije v navedenih sporih.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 39 zadev iz naslova prenehanja delovnega razmerja, 37 zadev iz naslova odškodnine za neizkoriščen dnevni počitek, ostalo pa predstavljajo zadeve različnih delovnopравnih temeljev.

Na področju kolektivnih delovnih sporov so bili v letu 2020 prejeti predlogi za postopek v kolektivnem delovnem sporu, ki so pretežno povezani z razglašeno epidemijo nalezljive bolezni COVID-19, in sicer:

- Sindikat Ministrstva za obrambo Republike Slovenije zahteva, da sodišče ugotovi, da je Republika Slovenija kršila 4. točko 40. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti, ker delavcem članom predlagatelja zaradi dne 12. 3. 2020 razglašene epidemije nalezljive bolezni COVID-19 z ni izplačala solidarnostne pomoči;
- Policijski sindikat Slovenije je vložil predlog v kolektivnem delovnem sporu zaradi ugotovitve, da so standardi nošenja zaščitnih telovnikov nezakoniti;
- Policijski sindikat Slovenije zahteva, da sodišče ugotovi, da Republika Slovenija krši določila kolektivne pogodbe za policiste in določila kolektivne pogodbe za javni sektor glede priznanja delovnega časa in njegovega plačila policistom - članom predlagatelja, ki jim je odrejena pripravljenost na določenem kraju, ki ga je določil delodajalec in ne član predlagatelja sam, s tem, da članom predlagatelja od dne 1. 8. 2015 do dne 25. 4. 2017 ni priznala časa njihove pripravljenosti na določenem kraju, ki ga je določil delodajalec, za delovni čas in jim za navedeni delovni čas ni plačala plače, dodatka za nadurno delo in če so imeli zaradi priznanja navedenega časa kot delovnega časa poleg referenčnega obdobja presežek, dodatka za super nadure;
- Sindikat vojakov Slovenije zahteva, da sodišče ugotovi, da je Republika Slovenija članom predlagatelja kršila 11. točko 39. člena kolektivne pogodbe za javni sektor, to je pravico do izplačila dodatka za delo v rizičnih razmerah v času epidemije, ker pripadnikom Slovenske vojske, zaposlenim pri Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije, članom Sindikata vojakov Slovenije, ki niso delali od doma, pri plačah za mesec marec, april in maj 2020 ni v celoti izplačala dodatka 65 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca za opravljene in evidentirane ure dela;
- Sindikat policistov Slovenije zahteva, da sodišče ugotovi, da je Republika Slovenija kršila določila kolektivne pogodbe za javni sektor s tem, ko javnim uslužbencem v posledici razglasitve epidemije nalezljive bolezni COVID-19 ni izplačala dodatka za delo v rizičnih razmerah za vse ure opravljenega dela v času od 12. 3. 2020 do 30. 5. 2020;
- Sindikat vojakov Slovenije zahteva, da sodišče ugotovi, da je Republika Slovenija članom Sindikata vojakov Slovenije, zaposlenim pri Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije, kršila 4. alinejo 4. točke 40. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti, v zvezi s 6. členom Aneksa h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, ker jim ni izplačala solidarnostne pomoči ob epidemiji nalezljive bolezni COVID-19) Sindikat vojakov Slovenije zahteva, da je Republika Slovenija dolžna skladno s 4. alinejo 4. točke 40. člena kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti, z aneksi, članom Sindikata vojakov Slovenije, izplačati solidarnostno pomoč v višini 693,00 EUR in jim po obračunu izplačati dolgovani neto znesek z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od podanega poziva za izplačilo od 15. 9. 2020 dalje do plačila;
- Sindikat policistov Slovenije zahteva, da sodišče ugotovi, da Republika Slovenija krši določila kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti s tem, ko javnim

uslužbencem v posledici razglasitve epidemije nalezljive bolezni COVID-19 ni izplačala solidarnostne pomoči v skladu z določili 4. alineje 4. odstavka 40. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti;

- Policijski sindikat Slovenije zahteva, da sodišče ugotovi, da je Republika Slovenija v letu 2020 kršila določbe 11. točke 1. odstavka 39. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor glede izplačila dodatka za delo v rizičnih razmerah s tem, da javnim uslužbencem, zaposlenim v državnih organih, ki so delo opravljali od dne 12. 3. 2020 od 18.00 ure dalje do 31. 5. 2020 do 24. ure in od dne 19. 10. 2020 od 00.00 ure dalje do dne 18. 12. 2020 do 24.00 ure, na delovnem mestu ni obračunala in izplačala dodatka za delo v rizičnih razmerah v višini 65 % urne postavke osnovne plače za vse ure opravljanje v navedenem obdobju;
- Policijski sindikat Slovenije zahteva, da sodišče ugotovi, da je Republika Slovenija za čas od 1. 1. 2016 kršila določbe Spremenbe in dopolnitve kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji z dne 12. 1. 1998 v zvezi z izplačilom stroškov v zvezi z delom s tem, da od vključno dne 1. 1. 2016 dalje ni izplačevala regresa za prehrano, kilometrine za prevoz na delo in z dela, kilometrino za uporabo lastnega vozila za službene potrebe, dnevnic, terenskega dodatka, jubilejne nagrade, odpravnine ob upokojitvi, solidarnostne pomoči in dodatka za ločeno življenje skladno z določili spremembe in dopolnitve kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji z dne 12. 1. 1998 in aneksa h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji.

1.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

1.3.4.1 Delovnopravne zadeve

Državno odvetništvo RS je tudi v letu 2020 nadaljevalo prakso prejšnjih let, ko je želelo na miren način rešiti čim več zadev in ne obremenjevati sodišč s sojenjem.

Tako se je na Državnem odvetništvu RS v letu 2020 rešilo:

- od zaključenih 576 delovnopravnih zadev je bilo zaključenih 41 predhodnih postopkov, kar predstavlja 7,11 % vseh zaključenih zadev;
- sklenjenih je bilo 90 poravnjav iz delovnopravnega področja, od tega 57 sodnih poravnjav iz naslova neizkoriščenih dni tedenskega počitka, kar predstavlja 15,62 % vseh zaključenih delovnopravnih zadev oziroma 29,23 % zaključenih zadev iz naslova neizkoriščenih dni tedenskega počitka;
- v delovnopravnih sporih so bili pripoznani 4 tožbeni zahtevki (napredovanje v višji plačni razred, neizkoriščeni dnevi tedenskega počitka, plačilo nadur, priznanje letnega dopusta), kar predstavlja 0,69 % zaključenih zadev;
- v delovnopravnih sporih, večinoma iz naslova neizkoriščenih dni tedenskega počitka, so se odvetniki tožečih strank v 13 zadevah odpovedali tožbenim zahtevkom, kar predstavlja 6,66 % zaključenih zadev iz naslova neizkoriščenih dni tedenskega počitka oziroma 2,25 % zaključenih zadev iz delovnopravnega področja;
- 121 delovnopravnih zadev se je zaključilo z rešitvijo umik tožbe.

1.3.4.1.1 Zadeve pripadnikov Slovenske vojske (SV) zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini

Vsebinsko je bila problematika zadev pripadnikov Slovenske vojske (SV) zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini podrobno predstavljena že v poročilu o delu za leti 2017 in 2019, zato bo v nadaljevanju predstavljena samo problematika, ki je bila v zvezi s tem področjem dela aktualna v letu 2020.

Vrhovno sodišče RS je v zadevah zaradi plačila odškodnine za neizkoriščene dni tedenskega počitka v letu 2020 dopustilo revizije glede naslednjih vprašanj (na nekatere, enake, je odgovorilo v več zadevah, na nekatere odgovore pa se v času priprave tega poročila še čaka, saj Vrhovno sodišče RS še ni odločilo):

- ali sta sodišče prve in druge stopnje kršila določbe pravnega postopka iz 14. in 8. točke drugega odstavka 339. člena ZPP (3 x);
- ali je sodišče druge stopnje kršilo določbe pravnega postopka, ker se ni opredelilo do konkretnih tožbenih ugovorov toženke;
- ali je bilo materialno pravo glede kršitve tožnične pravice do tedenskega počitka pravilno uporabljeno (2 x);
- ali sta sodišče prve in druge stopnje kršila določbe pravnega postopka z zavrnitvijo dokaznega predloga za zaslišanje dveh s strani tožene stranke predlaganih prič;
- ali je v okoliščinah konkretnega primera pravilna presoja, da tožniku ni bila zagotovljena pravica do tedenskega počitka;
- ali je sodišče druge stopnje kršilo določbe pravnega postopka s stališčem, ker se ni opredelilo do konkretnih pritožbenih ugovorov tožene stranke (2 x);
- ali je bilo materialno pravo pravilno uporabljeno glede opredelitve, da pomeni aktivnost vžiga vozila BOV ter preverjanje vseh tekočin v vozilu opravljanje dela za delodajalca oziroma kršitev pravice do tedenskega počitka;
- ali je bilo materialno pravo pravilno uporabljeno glede opredelitve, da ni relevantno, kolikšen obseg dela je tožnik opravil na dan, na katerega bi moral biti prost;
- ali je bilo glede presoje pogodbene odškodninske odgovornosti pravilno uporabljeno materialno pravo;
- ali sta sodišči nižjih stopenj bistveno kršili določbe pravnega postopka glede trditvenega in dokaznega bremena ter glede oblikovanja dokazne ocene (3 x);
- ali je sodišče druge stopnje bistveno kršilo določbe pravnega postopka, ker je zgolj povzelo stališče sodišča prve stopnje in se ni opredelilo do tega, zakaj sta izpovedi dveh prič neodločilni;
- ali je v okoliščinah konkretnega primera materialno-pravno pravilen zaključek, da opravljanje funkcije poveljnika oddelka pomeni kršitev pravice do tedenskega počitka;
- ali je v okoliščinah konkretnega primera materialno-pravno pravilen zaključek, da opravljanje funkcije vodnega zaupnika (samo po sebi) pomeni kršitev pravice do tedenskega počitka;
- ali je bilo materialno pravo pravilno uporabljeno glede odškodnine in višine le-te za nezagotovljen dnevni počitek;
- ali zakonska ureditev tedenskega počitka, kot je določena v 156. čl. ZDR-1 in 97.f. čl. Zakona o obrambi omejuje 24-urno trajanje tedenskega počitka na en koledarski dan ali pa lahko traja neprekinjenih 24 ur tudi v dveh zaporednih dnevih;
- ali sta sodišči pravilno uporabili materialno pravo, ko sta tožniku priznali dodatek za nevarne naloge v višini 1.500,00 EUR;
- ali je v okoliščinah konkretnega primera pravilna presoja, da tožniku ni bila zagotovljena pravica do tedenskega počitka.

V zvezi s sestanki je Vrhovno sodišče RS zavzelo stališče, da je pravilna materialno-pravna presoja sodišča, da v okoliščinah konkretnega primera udeležba na sestankih v zvezi s podajanjem informacij za nadaljnje delo pomeni nezagotovitev tedenskega počitka pripadniku, saj je bil tožnik poveljnik oddelka. Poveljeval je še devetim pripadnikom, za katere je bil odgovoren ves čas misije. Kot je sam izpovedal, je poveljeval ne le v času patrolj in straže, ampak tudi na dneve, ko so bili sicer operativno prosti in so bili v bazi. Dnevno je imel sestanke najprej z nadrejenim, nato pa je informacije moral predati svojim podrejenim. Takšna udeležba na sestankih v zvezi s podajanjem informacij za nadaljnje delo po presoji revizijskega sodišča pomeni opravljanje dela za delodajalca. V tem obsegu so sestanki pomenili opravljanje konkretnih nalog, ki so bile del tožnikove delovne obveznosti (VIII Ips 54/2019).

Vrhovno sodišče RS je ločilo pravila reda in obnašanja in delovne obveznosti. Podvrženost pravilom vključuje tudi nošenje uniforme in nedovoljenost zasebnih izhodov pri opravljanju vojaške službe, kar ni mogoče šteti za dolžnost, ki izključuje možnost tedenskega počitka. Oddajanje umazanih oblačil v pranje in prevzemanje čistih oblačil ter prevzemanje vode za pitje ne posegajo v pripadnikovo pravico do počitka. Redno pospravljanje in čiščenje bivanjskih prostorov spada v sklop vsake organizirane skupne nastanitve. Mogoče sicer je, da bi v določenih primerih lahko tudi takšne aktivnosti šteli kot delovno obveznost pripadnika, ki posega v pravico do tedenskega počitka, vendar bi to sodišče moralo ustrezno obrazložiti in utemeljiti. V zvezi z udeležbo na sestankih je pomembno ugotoviti, kakšni so bili sestanki, kako so potekali, kakšno je bilo njihovo trajanje, pogostost in vsebina. V zvezi z usposabljanjem je potrebno ugotoviti, za kakšno usposabljanje je šlo, ali je bil tožnik udeležen na usposabljanju vse dni in podobno, saj je v odškodninskem sporu trditveno breme v zvezi z domnevnim protipravnim ravnanjem na tožniku. V zvezi z dolžnostjo čiščenja orožja in opreme je potrebno ugotoviti, ali je tožnik orožje oziroma opremo prostovoljno čistil, ali mu je bil s strani tožene stranke odrejeno, da čiščenje izvaja v času, ko ima tedenski počitek. Če mu je bila s strani tožene stranke odrejena naloga čiščenja orožja, ki bi jo lahko izvedel kadarkoli, ne nujno v času tedenskega počitka, potem mu pravica do tedenskega počitka ni bila okrnjena. Dosegljivost in nošenje mobilnega telefona samo po sebi ne zadostuje za poseg v pravico do tedenskega počitka. Formalna razporeditev v QRF pomeni zgolj pripravljenost na delo v smislu, da bi se moral tožnik, če bi bilo to potrebno, na delo odzvati v roku dveh ur. Formalna iromarazporeditev v QRF pripravljenost kadarkoli dodatno ni posegla oziroma omejevala prostočasne dejavnosti pripadnikov. V zvezi verodostojnostjo evidenc o prostih dneh tedenskega počitka bi moralo sodišče preizkusiti, (1) kaj je na dneve, ki so zabeleženi kot prosti, tožnik dejansko in konkretno delal. Šele na podlagi ugotovitve, kaj je tožnik dejansko in konkretno delal, bi sodišče lahko presodilo, ali so mu bila res naložena opravila, ki so pomenila kršenje pravice do tedenskega počitka, ali pa je šlo le za vsakodnevna opravila, ki sta jih narekovala narava in režim bivanja na misiji na vojnem območju oziroma skupinske nastavitve. Bistveno je, (2) da se razjasni vsebina evidenc in poročil tožene stranke v smislu, v katerih primerih je tožena stranka dan pripadnika na misiji označila kot prost oziroma kot dan tedenskega počitka. V zvezi s tem bi bilo potrebno zaslišati pričo, ki je sestavila evidence (VIII Ips 22/2020).

Vrhovno sodišče RS je razsodilo, da je sodišče druge stopnje na splošno ugotovilo, da je tožnica vsak dan na misiji opravljala delo, kar zlasti upoštevajoč pritožbene navedbe tožene stranke ne predstavlja ustrezne obrazložitve. Pritožbeno sodišče se ni opredelilo do pritožbenega ugovora o izostanku ustrezne dokazne ocene izpovedi prič, saj je navedlo le, da naj bi te potrdile, da je tožnica imela določene omejitve in dolžnosti, kar dejansko ne ustreza standardu obrazloženosti. Normalno življenjsko rutino na misiji predstavljajo oblačila vojakov v uniformi, dejstvo, da vojaki ne morejo na obroke v civilni obleki in ne smejo zapuščati baze ter so morali na postroj.

Narava in namen pravice do tedenskega počitka je oddih in skrb za učinkovito zaščito delavčeve varnosti in zdravja. Spoštovanje Pravil službe v Slovenski vojski samo po sebi ni mogoče šteti za dolžnost, ki izključuje možnost tedenskega počitka. Podvrženost pravilom vključuje tudi nošenje uniforme in nedovoljenost zasebnih izhodov. Postroj ob dvigu zastave ni opravilo ali dejavnost, ki bi zahtevala nek poseben psihofizični napor in že zaradi tega preprečevala možnost tedenskega počitka ali ga celo izključevala. Razen tega tudi ne predstavlja opravila, ki bi zahtevalo daljši čas in bi s tem vplivalo na možnost tedenskega počitka. V zvezi s vsakodnevnimi sestanki z nadrejenimi je potrebno ugotoviti, (1) kakšni so bili sestanki, (2) kakšna je bila pogostost, (3) ali je bila udeležba za tožnico obvezna, (4) kako so potekali, (5) kakšno je bilo njihovo trajanje, (6) kakšna je bila vsebina. Šele po odgovoru na navedena vprašanja je možna presoja, ali je bila zaradi udeležbe na sestankih z nadrejenimi tožnici kršena pravica do tedenskega počitka. V zvezi z udeležbo na jutranji vadbi ter dodatni vadbi je potrebno ugotoviti, ali je bila takšna obveznost tožnici odredena tudi na dneve, ko je sicer imela tedenski počitek in ali je bila zanjo tudi ob takih dnevih obvezna udeležba na jutranji in dopolnilni vadbi. Zakon o obrambi in Zakon o službi v Slovenski vojski kot pogoj za opravljanje vojaške službe predpisujeta ustrezno psihofizično sposobnost, kar spada v okvir posebnega položaja pripadnikov Slovenske vojske, zaradi česar udeležba na jutranji vadbi, če ni bila zahtevana, ne pomeni kršitve pravice do tedenskega počitka (VIII Ips 18/2020).

Glede nošenja uniforme je Vrhovno sodišče RS v istovrstnih sporih zavzelo stališče, da je zahteva po nošenju uniforme ali športne opreme slovenske vojske ves čas bivanja na mednarodni misiji logična glede na naravo misije, saj omogoča prepoznavnost med udeleženci misije. Nošenje take ali drugačne obleke ne preprečuje počitka ali namena počitka. Zahteva po nošenju uniforme oziroma športne opreme slovenske vojske ne pomeni, da je bil tožnik ves čas na delu na voljo delodajalcu in da je izvajal svoje dejavnosti ali svoje naloge ter da je bil zato v skladu s sodno prakso SEU, na katero se sklicuje sodišče druge stopnje, že pojmovno izključen njegov počitek. Glede prostega izhoda iz baze je sodišče zavzelo stališče, da nedovoljeno zasebnost izhodov pri opravljanju vojaške službe ni mogoče šteti za dolžnost, ki izključuje možnost tedenskega počitka. Samo po sebi je razumljivo, da v ta sklop sodi omejitev prostega gibanja oziroma nenadzorovanega zapuščanja območja baze v dneh, ki so sicer namenjeni počitku. Takšna omejitev ne ovira počitka in ne pomeni, da je pripadnik na razpolago delodajalcu. V okviru zagotavljanja varnih razmer je tožena stranka dolžna pripadniku slovenske vojske zagotoviti tudi varno bivanje, zato so ti tudi nastanjeni v varovanih vojaških objektih, iz katerih je izhod omejen. Dosegljivost tožnika na način, da je s seboj nosil mobilni telefon, samo po sebi ne zadostuje za zaključek o poseganju v pravico do tedenskega počitka. Zavzelo je stališče, da v primeru, če tožnik v tem času na konkretne naloge ni bil klican in ni opravljal nobenih delovnih nalog, ni mogoče šteti, da bi mu bil tedenski počitek onemogočen. Poziv in na njegovi podlagi opravljeno delo (pa čeprav kratkotrajno) bi seveda pomenilo, da mu ni bil zagotovljen neprekinjen 24-urni počitek. Glede sestankov z nadrejenimi je za presojo pomembno, kakšna je bila vsebina sestankov, nenazadnje tudi dejstvo, da so potekali v bivanjskih prostorih pripadnikov. Če gre pri teh sestankih v resnici zato, da neposredno nadrejeni pride v bivanjske prostore vojakov in jim pri tem na kratko pove, kaj se bo dogajalo naslednjega dne, tega ni mogoče šteti za opravljanje dela za delodajalca in s tem za nasprotje počitka. Povišana pripravljenost na misiji ne predstavlja nekega posebnega dela, pač pa režim, ki ga zahteva narava dela v vojski. Iz takšne opredelitve pojma o povišani pripravljenosti izhaja, da gre dejansko za stanje usposobljenosti in razpoložljivosti celotne enote ali pa poveljstva oziroma zavoda, ne za neko posebno delo, ki bi pomenilo negacijo pravice do tedenskega počitka. Podobno velja za pripravljenost, ki se izraža z oznako QRF ali TACRES. Če ta dan niso bili vojaki poklicani na opravljanje nalog, sama dosegljivost po

telefonu ali kurirju in dolžnost obveščanja nadrejenih, kje se pripadnik nahaja, ne pomeni kršitve pravice do tedenskega počitka (VIII Ips 40/2020).

Bistvo trditvenega in dokaznega bremena je v tem, da mora vsaka od strank podati trditve o dejstvih, za katere meni, da so odločilna za njen uspeh v sodnem sporu, pri čemer mora za ugotavljanje teh dejstev ponuditi dokaze, ki bodo potrjevali resničnost zatrjevanih dejstev. Tožnik je zadostil trditvenemu in dokaznemu bremenu, saj je glede na navedbe tožene stranke o prostih dnevih tožnika in dokazih za te podal trditve o svojih navedbah o teh dejstvih in za njihovo ugotavljanje ponudil tudi dokaze. Stvar dokazne ocene, ki jo mora sprejeti sodišče v skladu z 8. členom ZPP pa je, ali je tožniku uspelo dokazati, da je opravljal delovne zadolžitve tudi v dnevih, za katere je tožena stranka navajala in dokazovala, da mu je omogočila tedenski počitek. Tako sodišči glede trditvenega in dokaznega bremena nista bistveno kršili določb pravnega postopka. Dokazna ocena mora biti rezultat vestnega, skrbnega in analitično sintetičnega ovrednotenja vsakega od dokazov in vseh dokazov skupaj, kot tudi uspeha celotnega postopka. Sodišče mora argumentirano ovrednotiti vsak dokaz posebej, pri čemer morajo biti ti argumenti logično prepričljivi in življenjsko sprejemljivi. Dokazna ocena mora biti ustrezno obrazložena. Pravila logike, življenjskega izkustva, ki so vodila sodišče pri analizi izvedenih dokazov in njihovi sintezi v obliki ugotovljenega pravno pomembnega dejstva, morajo biti zato preverljiva tudi s strani instančnega sodišča. Sodišče prve stopnje ni vestno in skrbno ocenilo vsakega od dokazov in vseh dokazov skupaj ter glede na uspeh celotnega postopka sprejelo dokazne ocene o tem, ali je bilo tožniku omogočeno koriščenje tedenskega počitka. S tem ni zadostilo metodološkemu napotilu iz 8. člena ZPP, kar predstavlja bistveno kršitev določb postopka iz prvega odstavka 339. člena ZPP, ki bi lahko vplivala na zakonitost in pravilnost sodbe. Ker je sodišče druge stopnje izrecne pritožbene ugovore tožene stranke o metodološki pravilnosti dokazne ocene sodišča prve stopnje neutemeljeno zavrnilo, je tudi samo storilo to kršitev (VIII Ips 17/2020).

Vrhovno sodišče RS je predlog za dopustitev revizije zavrnilo, vendar navedlo, da je zanimiva pravna problematika, o kateri je bilo odločeno v tem individualnem sporu in zelo spornem stališču, da pomeni poveljniška odgovornost že sama po sebi opravljanje delovnih obveznosti v smislu onemogočanja izrabe pravice do tedenskega počitka (VIII DoR 243/2020).

Individualni delovni spori pripadnikov Slovenske vojske zaradi plačila odškodnine za neizkoriščene dni tedenskega počitka na mednarodnih operacijah in misijah že vrsto let predstavljajo izziv tako Ministrstvu za obrambo kot tudi Državnemu odvetništvu RS. Zaradi enotnega in usklajenega zastopanja Državnega odvetništva RS pri obravnavi tovrstnih zadev je bila v letu 2020 na Državnem odvetništvu RS ustanovljena tudi posebna delovna skupna. Delovna skupina deluje tako, da se seznanja in preučuje dejansko in pravno problematiko, oblikuje pravna stališča ter priporočila za usklajeno ravnanje in obravnavanje zadev, podaja usmeritve v taktiki obrambe Republike Slovenije in predlaganja dokazov ter priprave vprašanj za priče. Naloga delovne skupine je tudi redno spremljanje sodne prakse s tega področja ter priprava analiz in stališč do sistemskih vprašanj.

Na pobudo delovne skupine je z namenom ažurnega in preglednega spremljanja novejših sodnih praks Državno odvetništvo RS preko Ministrstva za javno upravo kreiralo mapo »tedenski počitek«. Mapa in podmape se že vsebinsko polnijo. Poleg sodnih praks s kratkimi povzetki, sodnih poravnjav z zneski in vlog Državnega odvetništva RS mape in podmape vsebujejo vso potrebno dokumentacijo po posameznih misijah, ki je že bila pridobljena od Ministrstva za obrambo, kar zagotavlja enotnejše in kvalitetnejše zastopanje naše stranke. Delovna skupina je na Ministrstvo za obrambo posredovala tudi pisni predlog in zaprosilo z namenom zagotovitve

še uspešnejšega zastopanja ter zmanjšanja stroškov oziroma priporočilo, kako naj ministrstvo postopa ob pripravi dejanskega stanja za potrebe odgovora na tožbo in drugih vlog za sodišče, s poudarkom na konkretnih dokazih in pričah, ki bi vedele izpovedati v korist ministrstva. Delovna skupina spodbuja Ministrstvo za obrambo, da predhodno oceni, ali razpolaga z zadostnimi dokazi za zavrnitev zahtevkov ali naj, v izogib nepotrebnim stroškom, v posameznih zadevah raje pristopi k mirni rešitvi spora. Pobuda je že obrodila sadove, saj ministrstvo v zadevah, kjer ni možnosti za uspeh v sodnem sporu, pridobiva soglasja ministra za obrambo za sklenitev poravnave mimo dosedanjih usmeritev za sklepanje poravnave. Sicer pa se najnovejša sodna praksa v vedno večjem deležu nagiba k zavrnitnim sodbam, tožniki podajajo tudi umike tožb in odpovedi tožbenim zahtevkom, posledično sodišča izdajajo sodbe na podlagi odpovedi.

Delovna skupina bo na podlagi zaprosila General štaba Slovenske vojske sodelovala pri pripravi predloga sprememb Zakona o službi v Slovenski vojski, Uredbe o plačah in drugih prejemkih pripadnikov SV pri izvajanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami ter Pravilnika o ureditvi določenih vprašanj delovno pravnega statusa pripadnikov Slovenske vojske pri opravljanju nalog v tujini.

Državno odvetništvo RS je sicer že v predhodnih letnih poročilih de lege ferenda v izogib nadaljnjim sporom predlagalo, da se vprašanje tedenskega počitka pripadnikov SV, ki opravljajo vojaško službo izven države, drugače uredi z zakonom in relevantnim pravilnikom. Pri tem je potrebno upoštevati specifično razmerje na MOM, ki opravičuje odstop od splošne ureditve tedenskega počitka. De lege lata odločitve Vrhovnega sodišča RS kažejo, da je v vsakem konkretnem primeru posebej potrebno ugotoviti, ali je posameznik opravljal naloge za delodajalca ali ne, ker gre za ugotavljanje dejanskega stanja, za rešitev dejanskega vprašanja je potrebno podati substancirane navedbe, na drugi strani pa na navedbe tožnikov substancirano odgovoriti. To pomeni dodatno podrobno navajanje dejstev in predlaganje dokazov za vsak zatrjevani dan tedenskega počitka, zato Državno odvetništvo RS predlaga, da se znotraj Ministrstva za obrambo povežejo vse službe, ki kakorkoli hranijo pravno relevantno dokumentacijo v zvezi z misijami in jo predložijo v sodnih postopkih ter tako omogočijo uspeh in zavrnitev tožbenih zahtevkov.

1.3.4.1.2 Zadeve zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen odmor med delom

Konec leta 2019 je bilo vloženi več deset tožb z zahtevkom za plačilo odškodnine zaradi neizkoriščenega odmora med delom, kar je bila posledica pravnomočne sodbe v zadevi I Pd 546/2017, s katero je tožnik (zaposlen kot operater v Upravi RS za zaščito in reševanje, v Centru za obveščanje) uspel s svojim zahtevkom, saj je v delovnem sporu uspel dokazati, da je bil v izmeni sam in brez možnosti zamenjave, njegova delovna naloga pa je bila v tem, da se mora nemudoma odzvati na vsak telefonski klic in primerno odreagirati. Sodišče je odločitev utemeljilo z dejstvom, da tožniku odmor med delom ni bil zagotovljen, saj tudi v primeru, da je bilo v 12 urni izmeni le malo telefonskih klicev, tožnik ni imel zagotovljenega počitka med delom v smislu, da se regenerira, odpočije, saj bi se klic lahko zgodil v vsakem trenutku. Sodišče je v obrazložitvi poudarilo, da odmor med delom, kot ga določa 154. člen ZDR-1, ne predstavlja zgolj možnosti, da se poje malica, pač pa da se delavcu omogoči povrnitev psihofizičnih sposobnosti oziroma regeneracijo.

Zaradi zagotovitve enotnega obravnavanja zadev je bila v letu 2020 ustanovljena posebna delovna skupina. Po pregledu vseh prispelih tožb je delovna skupina ugotovila, da se jih kar 34 nanaša na Postajo mejne policije Dobova in so vsebinsko identične oziroma se v vseh zatrjuje

enako dejansko stanje, ostale tožbe pa temeljijo na različnem dejanskem stanju. Delovna skupina se je torej posvetila predvsem tožbam tožnikov, zaposlenih na Postaji mejne policije Dobova, poskrbljeno je bilo, da so bile pridobljene dodatne dokazne listine in da so bile vložene v vse spise.

Delovna skupina je zavzela stališče, da se skladno z določbo petega odstavka 154. člena ZDR-1 odmor med delom všteva v delovni čas, delavcu pa se skladno z določbo 126. člena ZDR-1 tudi odmor med delom plača enako kot redno delo; posledično ima delodajalec pravico in možnost, da v okviru organizacije dela določi podrobnejša pravila glede uresničevanja zakonske pravice do odmora, posledično pa so zaradi navedenega delavci pri izrabi odmora v času in načinu omejeni oziroma ga ne morejo izrabljati popolnoma svobodno, kar velja za dnevni odmor oziroma tedenski počitek. Posledično tudi zahteva delodajalca, da mora biti delavec sam aktiven pri uresničevanju te pravice, ne more predstavljati kršitve te pravice oziroma ne more privedi do zaključka, da delavcu odmor med delom ni bil zagotovljen.

Državno odvetništvo RS je v odgovorih na tožbo izpostavilo, da so imeli tožniki možnost koristiti odmor med delom na način, kot ga je odredil komandir te postaje izrecno in s posebnim obvestilom, in sicer, da so po telefonu zaprosili vodjo izmene za zamenjavo. Tožniki zamenjave niso zahtevali, tako so očitno menili, da jim delovni proces na maloobmejnih prehodih, ki niso tako prometno obremenjeni in je struktura prehodov ustaljena in predvidljiva (dnevni delovni migranti), odmor med delom omogoča, zato je bila predlagana zavrnitev tožbenega zahtevka.

V zvezi s spori po temelju plačila odškodnine za neizkoriščen odmor med delom se pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani vodi vodilni spor, v katerem je sodišče prve stopnje tožbenemu zahtevku ugodilo in je zadeva v času priprave tega poročila v fazi pritožbe. Sodišče je v sodbi zapisalo, da bi toženka tožniku morala pravico zagotoviti tako, da bi mu samoiniciativno vsakokrat zagotovila zamenjavo za čas odmora med delom, ne pa naložiti tožniku, da za zamenjavo zaprosi; odmor tožniku zato ni bil zagotovljen, saj mejnega prehoda ni mogel zapreti, vsak hip pa bi lahko prišla stranka in se tako ni mogel sprostiti. Državno odvetništvo RS nasprotno meni, da je toženka kot delodajalec upravičena, da določi čas, kraj in način koriščenja odmora med delom, od tožnika pa je bilo odvisno, če bo pravico realiziral na način, kot ga je določila toženka ali pa je ne bo realiziral. Pri tem je Državno odvetništvo RS poudarilo tudi, da nikogar ni mogoče prisiliti, da pravice koristi; z obvestilom komandirja so bili namreč seznanjeni vsi in dokler sindikat ni tožnika »poučil«, da mu je bila pravica kršena, nihče od več deset zaposlenih ni nikdar javil kršenja pravice, prav tako tudi tožnik ne, čeprav je zaposlen na istem delovnem mestu že 26 let.

Iz sodne prakse izhaja, da delodajalec lahko podrobneje uredi način koriščenja pravice do odmora, pri čemer ne gre za kršitev pravice do odmora, če mora delavec odmor koristiti na delovnem mestu in ne sme zapuščati prostorov delodajalca. V teh sporih sodišče presoja, ali je prišlo do premoženjskega prikrajšanja tožnika in obogatitve tožene stranke, torej za zahtevek iz naslova neupravičene obogatitve, ali gre za odškodninsko odgovornost po splošnih pravilih civilnega prava zaradi kršitve pravic iz delovnega razmerja ali za nadomestilo zaradi neizrabljenega odmora med delovnim časom. Za katero pravno podlago gre v konkretnih primerih, sodna praksa ni enotna. Odločitve Vrhovnega sodišča RS o navedeni problematiki še ni. Tako po ene vrsti stališča sodne prakse pravica do odmora ni kršena, kljub temu, da prostora, kjer je javni uslužbenec opravljal delo v izmeni sam, ni mogel zapustiti. Gre za specifično nekaterih poklicev, kjer ni mogoče vnaprej napovedati vsebine dela oziroma točnega poteka dela in dogodkov, na katere je vezano delo, kar je npr. delo na urgenci, policiji, delo gasilcev

itd. Odmor je določenim poklicem lahko omogočen s tem, da ga izkoristijo med delovnim časom glede na potek delovnih dogodkov. Iz določb ZDR-1 o odmoru tudi ne izhaja, da mora delodajalec delavcu omogočiti odmor izven prostorov, kjer se opravlja delo. Sodišče je presojalo, ali je delovno mesto tako, da ima vse pogoje in možnosti, da v času 12-urne izmene javni uslužbenec lahko izkoristi odmor med delovnim časom v trajanju 45 minut oziroma ga lahko izkoristi v različnih intervalih, npr. 1 x po 30 in 1 x po 15 minut ali 3 x po 15 minut. Način razporeditve koriščenja odmora med izmeno je bil prepuščen tožniku. Po drugi strani je zavzelo stališče, da ni pravilno stališče, da bi tožnik moral dokazati, na katere datumsko opredeljene dneve je bil v izmeni sam, da bi mu lahko pripadalo nadomestilo zaradi neizkoriščenega odmora med delovnim časom oziroma plačilo za primopredajo. Odločilno v zadevi je število izmen. Organizacija počitka med delom tožnika je bila torej v popolni domeni in dolžnosti tožene stranke. Namen odmora pa je v tem, da se delavec spočije in v miru pojé malico ali pa odmor koristi zgolj za počitek. Glede na predstavljeno kaže, da bodo odločitve v zadevah odvisne od odločitve Vrhovnega sodišča RS o vloženih predlogih za dopustitev revizije in o revizijah. Takrat se bodo izkazali možni načini rešitev zadev in morebitna racionalizacija. Vsekakor pa bi bilo verjetno potrebno za izjemne primere urediti ustrezno zakonsko podlago za omejitev oziroma koriščenje pravice do odmora.

Delovna skupina je ugotovila, da sodišče v nobeni drugi zadevi še ni razpisalo obravnave, zaradi česar je smiselno, da se z njimi počaka do drugostopne sodbe (kar je glede na epidemijo realno pričakovati) in se, če bo za Republiko Slovenijo neugodna, postopek nadaljuje s predlogom za dopustitev revizije, saj gre za vprašanje pravilne uporabe materialnega prava. Potem, ko bo o zadevi odločilo Vrhovno sodišče RS, se bodo v vseh ostalih zadevah predlagale pripoznavne zahtevkov oziroma bodo tožniki umaknili tožbe.

1.3.4.1.3 Zadeve zaradi plačila razlike v plači zaradi znižanja plač funkcionarjem na podlagi določb Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 v obravnavo prejelo 57 istovrstnih tožb, vloženih zoper Republiko Slovenijo, s katerimi tožeče stranke - državni tožilci pred pristojnim delovnim sodiščem vtožujejo razliko v plači, katere znižanje v višini 30% osnovne plače je za funkcionarje v plačni podskupini A1, A2 in A4, razen za funkcionarje Ustavnega sodišča RS, v obdobju od 11. 4. 2020 do 31. 5. 2020 določil prvi odstavek 69. člena Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju: ZIUZEOP) v povezavi z 22. členom ZIUZEOP-A. Višina posameznih tožbenih zahtevkov znaša od 1.246,00 EUR do 2.274 EUR s pripadki. Skupen znesek vseh tožbenih zahtevkov znaša 93.207,85 EUR s pripadki.

Predmetne tožbe so povezane z epidemijo nalezljive bolezni COVID-19, s katero se je Republika Slovenija in celoten svet soočila v letu 2020 in ki je ohromila delovanje celotne države in gospodarstva ter prizadela existenco številnih državljanov. Zaradi navedenega je bilo nujno, da je država oziroma zakonodajalec v tem času sprejel interventni zakon ZIUZEOP, s katerim je v največji možni meri uredil razmere in posledice, povezane z virusom COVID-19. Glavni cilj ZIUZEOP, kateremu je v letu 2020 sledilo več protikoronskih zakonov, je tako prav v omilitvi posledic epidemije COVID-19 za državljane ter gospodarstvo z ukrepi na različnih področjih, kar zakon pojasnjuje že v svojem prvem členu. Specifični cilji teh ukrepov so bili ohranjanje delovnih mest in delovanja podjetij, izboljšanje socialnega položaja ljudi, še posebej najbolj ogroženih zaradi epidemije COVID-19, izredna pomoč samozaposlenim, izboljšanje likvidnosti podjetij, pomoč znanstveno raziskovalnim projektom za boj z epidemijo

COVID-19, znižanje sejin in funkcionarskih plač na državni ravni, oprostitev plačila storitev distribucij in pomoč kmetijstvu. Eden od ukrepov za doseg navedenih ciljev je bil torej tudi začasno znižanje plač funkcionarjem izvršilne veje oblasti, ki so uvrščeni v plačno podskupino A1, A2 in A4, s katerim je Republika Slovenija zagotovila likvidnost podjetij in javnega sektorja in hkrati blažila socialne posledice epidemije. Pri tem je pomembno dejstvo, da je bil ukrep znižanja plač iz 69. člena ZIUZEOP v povezavi z 22. členom ZIUZEOP-A zgolj začasen (trajal je le mesec in pol, s 1. junijem 2020 pa so se plače vrnile na prejšnji nivo) in sprejet v času napovedi izrazitega padca BDP-ja zaradi učinka epidemije virusa COVID-19, ki je bil za celoten svet takrat še neznanka.

Zaradi obravnave navedenih tožb, v katerih tožeče stranke zatrjujejo predvsem neustavnost prvega odstavka 69. člena ZIUZEOP oziroma nasprotje tega z 2. in 14. členom Ustave RS v delu, ki se nanaša na znižanje plač državnim tožilcem, je bila na Državnem odvetništvu RS ustanovljena delovna skupina, ki je proučila problematiko in pripravila odgovor na tožbo ter tekom postopka pripravljala vlogo. Delovno in socialno sodišče v Ljubljani je v vodilni zadevi postopek s sklepom prekinilo in vložilo zahtevo za oceno ustavnosti citirane določbe. Zadevo bo obravnavalo Ustavno sodišče RS, ki bo odločalo o ustavnosti navedene zakonske določbe v delu, ki se nanaša na znižanje plač državnim tožilcem.

Po mnenju delovne skupine ukrep znižanja plač kot ga je določil ZIUZEOP v prvem odstavku 69. člena v povezavi z določbami 22. člena ZIUZEOP-A, v delu, ki se nanaša na znižanje plač državnim tožilcem, ni nezakonit in niti protiustaven, saj je v zakonu povsem jasno določen namen zakonske ureditve znižanja plač, ki je bil v omilitvi posledic epidemije za ljudi in gospodarstvo, kar je tudi s stališča ustavnih načel dopusten razlog znižanja plač. V skladu z določbo prvega odstavka 69. člena ZIUZEOP so 30% znižanje plače utrpeli funkcionarji, ki opravljajo funkcijo v plačnih podskupinah A1, A2 in A4, z izjemo funkcionarjev Ustavnega sodišča RS. Ker so plačni razredi državno-tožilskih funkcionarjev določeni v podskupini A4 Priloge 3 ZSPJS (Plačni razredi funkcij v drugih državnih organih – A4), pomeni, da se ukrep znižanja plač nedvomno nanaša tudi na njih. Če bi zakonodajalec želel določiti izjemo tudi za državne tožilce, bi to storil na enak način, kot je storil s funkcionarji Ustavnega sodišča RS. Državni tožilci kot funkcionarji niso absolutno zavarovani pred vsakršnim znižanjem plače, tako kot niso pred znižanjem plače varni drugi funkcionarji, kar izhaja tudi iz odločitve Ustavnega sodišča RS v zadevi št. U-I-60/06-200, U-I-228/06-16 z dne 9. 3. 2006. Zaradi različnega pravnega statusa funkcionarjev in javnih uslužbencev je ustavno dopustno različno urejati njihove položaje. Znotraj posameznih plačnih podskupin funkcionarjev pa je prav tako treba upoštevati, da ti niso v enakem položaju. Neutemeljen je tudi očitek o neustavnosti znižanja plač državnim tožilcem z vidika njihove nezdržljivosti funkcije, ki jo določa Ustava RS v 136. členu, saj državni tožilci niso nosilci samostojne veje oblasti tako kot sodniki. Ustava RS ne vsebuje določb, ki bi določale neodvisnost državnih tožilcev tako, kot to določa Ustava RS za sodnike v 125. členu. Ne gre za tožilsko neodvisnost, ki bi izhajala iz načela delitve oblasti, ampak za njihovo samostojnost, ki ima svoj ustavni temelj v prvem odstavku 135. člena Ustave RS. Glede na vse navedeno ukrep iz prvega odstavka 69. člena ZIUZEOP v delu, ki se nanaša na znižanje plač državnim tožilcem, po mnenju Republike Slovenije kot tožene stranke ni arbitraren in niti nesorazmeren ter da ne ruši ravnovesja plač funkcionarjev v pravosodju. Končen odgovor na vprašanje o ustavnosti oziroma neustavnosti prvega odstavka 69. člena ZIUZEOP v povezavi z 22. členom ZIUZEOP-a v delu, ki se nanaša na znižanje plač državnim tožilcem pa bo podalo Ustavno sodišče RS pri obravnavi zahteve za oceno ustavnosti tega člena.

1.3.4.1.4 Zadeve po drugih temeljih

Že v poročilu o delu za leto 2019 je bilo predstavljeno, da je Zakon o pravdnem postopku z zadnjo novelo uveljavil možnost [pritožbe zoper sklep sodišča druge stopnje o razveljavitvi sodbe in vrnitvi zadeve sodišču prve stopnje v novo sojenje](#). Pri tem zakon izrecno določa, da se sme sklep sodišča druge stopnje izpodbijati samo iz razloga, če je sodišče druge stopnje razveljavilo odločbo sodišča prve stopnje in zadevo vrnilo v novo sojenje, čeprav bi kršitve postopka glede na njeno naravo lahko samo odpravilo ali bi glede na naravo stvari in okoliščine primera lahko samo dopolnilo postopek oziroma odpravilo pomanjkljivosti ali če bi moralo samo opraviti novo sojenje. Pritožba ni namenjena izpodbijanju razlogov odločitve sodišča druge stopnje o razveljavitvi sodbe sodišča prve stopnje, temveč razlogom vračanja sodišču prve stopnje v novo sojenje, čeprav za to v skladu z določbami ZPP ni podlage. V tako načrtanem obsegu pritožbenega izpodbijanja se vrhovno sodišče ne more opredeljevati do utemeljenosti razlogov za razveljavev sodbe sodišča prve stopnje, pa čeprav bi se s takšnimi pritožbenimi razlogi povsem strinjalo. Tehten razlog za vrnitev zadeve sodišču prve stopnje je podan takrat, ko o pomembnem sklopu pravnih vprašanj sodišče prve stopnje še ni zavzelo stališča in v zvezi z njim sploh še ni izvajalo dokazov. V spornem primeru se sodišče prve stopnje o škodi oziroma višini odškodnine še ni izjasnilo in o tem tudi ni izvajalo dokazov. Zato je sodišče druge stopnje utemeljeno presodilo, da brez škode za poseg v pravico stranke do pritožbe pomanjkljivosti ne more samo odpraviti in je izpodbijano sodbo sodišča prve stopnje upravičeno razveljavilo. Žal navedeni institut v praksi ni zaživel, kot je bil zamišljen. V čem je razlog, je težko soditi. Po eni strani se postopek podaljša s pritožbo na Vrhovno sodišče RS, po drugi strani pa je zelo malo zadev, ki bi bile primerne, da bi se sodile na drugi stopnji po naravi stvari, saj bi bila sicer stranki odvzeta pravica do pritožbe. Verjetno uveljavitev instituta na delovnopravnem področju otežuje tudi sama lokacija Višjega delovnega in socialnega sodišča, ki je zgolj v Ljubljani za celotno državo.

V zvezi s številnimi spori je Vrhovno sodišče RS v zvezi s [plačilom delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela](#) zavzelo stališče (VIII Ips 11/2020), da je javni uslužbenec upravičen do plačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, če so na voljo sredstva, ki so bila predvidena za nezasedena delovna mesta ali za posebne projekte, s čimer je predpostavljeno, da je do povečanega obsega dela prišlo zaradi opravljanja nalog nezasedenih delovnih mest ali nalog na projektih in je zato opravljeno delo javnega uslužbenca presegalo pričakovane rezultate dela. Zmotno je stališče, da je tožnik do izplačila dela plače za povečan obseg dela upravičen že zgolj na podlagi dejstva, da opravlja naloge izven delokroga delovnega mesta. Delodajalec določa organizacijo dela in oblikuje vsebino delovnih mest. Glede na spreminjajoče se potrebe delovnega procesa od njega ni mogoče zahtevati, da prav vse naloge določenega delovnega mesta vnese v opis in da posledično ob vsaki spremembi potem spreminja akt o sistemizaciji in pogodbe o zaposlitvi. Če delavec opravlja drugo delo, je lahko upravičen do plačila po dejanskem delu. Do dodatnega plačila po dejanskem delu je upravičen, če opravlja naloge višje vrednotenega delovnega mesta. Tako so bili skozi odločitev o izrednem pravnem sredstvu Vrhovnega sodišča RS postavljeni kriteriji za presojo zadev in tako ustavljen oziroma omejen dotok novih zadev.

V zvezi s [povračilom izgubljenega zaslužka oziroma nadomestila plače priče](#) Državno odvetništvo RS opozarja, da je potrebno zahtevati povračilo izgubljenega zaslužka oziroma nadomestila plače po drugem odstavku 242. člena ZPP takoj po zaslišanju. Sodišče zavrne priglašeno izgubo na dohodku (za čas, ko je bila priča na sodišču), če priča nadomestila plače ni priglasila takoj po zaslišanju na naroku. Priče so v vabilu opozorjene na priglasitev stroškov in izgube na dohodku. Nerealno oziroma težko je pričakovati od priče, da bo na naroku sama

specificirala povrnitev nadomestila plače po višini, saj to lahko naredi zgolj delodajalec. Izguba pravice po zakonu je po mnenju Državnega odvetništva RS prestroga sankcija. De lege lata Državno odvetništvo RS opozarja na pravico do povračila izgube na dohodku za primer, ko so priče zaslišane na sodišču zaradi odsotnosti z dela in na pravočasno zahtevo. De lege ferenda se predlaga sprememba ZPP tako, da se bo lahko zahteva za povračilo izgubljenega nadomestila plače podala tudi v določenem naknadnem roku.

1.3.4.1.5 Kolektivni spor predlagatelja Sindikat Ministrstva za obrambo zoper nasprotno udeleženko Republiko Slovenijo, zaradi kršitve 4. točke 40. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji

Predlagatelj v omenjenem kolektivnem delovnem sporu zahteva ugotovitev, da je Republika Slovenija kršila 4. točko 40. člena KPND in posledično od nje zahteva, da izplača solidarnostno pomoč vsem njegovim članom. Predlagatelj zahtevo utemeljuje z dejstvom, da je minister za zdravje dne 12. 3. 2020 izdal Odredbo o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije, s katero je razglasil epidemijo za celotno območje države, zaradi česar meni, da so vsi njegovi člani, ki imajo z Republiko Slovenijo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi in so pri Republiki Sloveniji v delovnem razmerju, pravico do izplačila solidarnostne pomoči po omenjeni točki KPND. Slednja določa, da delavcu oziroma njegovi družini pripada solidarnostna pomoč v višini povprečne mesečne čiste plače v gospodarstvu RS za pretekle tri mesece, in sicer v naslednjih primerih: smrt delavca ali ožjega družinskega člana, težja invalidnost, daljša bolezen in elementarna nesreča ali požar. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami v 2. točki 8. člena opredeljuje pojem naravne nesreče, in sicer so le te: potres, poplava, zemeljski plaz, snežni plaz, visok sneg, močan veter, toča, žled, pozeba, suša, požar v naravnem okolju, množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni in druge nesreče, ki jih povzročijo naravne sile. Predlagatelj zaključuje, da je epidemija elementarna nesreča, zaradi česar je njegov zahtev utemeljen.

Javni uslužbenci so preko sindikatov, v katere so vključeni, in tudi individualno množično vlagali zahteve za izplačilo solidarnostne pomoči na podlagi 24. člena ZJU v smislu zahteve za odpravo kršitve pravic, o katerih so morali odločiti predstojniki organov. Da bi se zagotovila enaka obravnava vseh zaposlenih pri Republiki Sloveniji, je Ministrstvo za javno upravo pripravilo pravno mnenje, skladno s katerim je do solidarnostne pomoči upravičen le tisti delavec, ki zatrjuje in dokaže, da mu je zaradi težav, ki mu jih je povzročila epidemija, utrpel materialno škodo oziroma prikrajšanje. Pri tem se je oprlo na razlago, ki jo je sprejela Komisija za razlago KPNG, da je solidarnostna pomoč po 4. točki 40. člena KPNG vezana na s kolektivno pogodbo določen dogodek in se izplača z namenom, da delavec lažje premosti težave, ki niso nastale po njegovi volji. Predstojniki organov so glede na navedeno stališče ministrstva, zahteve delavcev obravnavali individualno in jih, ker praviloma delavci niso zatrjevali konkretne materialne škode ali prikrajšanja, zavrnil. O pritožbah zoper prvostopne sklepe je odločala Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS, zato je bilo pričakovati vložitev večjega števila individualnih tožb te vsebine, kar je bil tudi razlog za imenovanje delovne skupine, ki bi spremljala število vloženih tožb, morebitne dodatne vsebinske utemeljitve zahtevkov ter odločitve sodišč in razloge, ki jih je sodišče upoštevalo kot relevantne za odločitev.

Državno odvetništvo RS je v odgovoru na predlog nasprotovalo predlogu predlagatelja in izpostavilo, da gre v kolektivnem sporu za odločitev izključno o pravnem vprašanju, tj. ali je pravica do solidarnostne pomoči pogojevana z obstojem škodnih posledic oziroma težav, ki jih je delavec utrpel zaradi epidemije ali pa je do solidarnostne pravice upravičen vsak delavec, ki

zgolj izkaže, da je zaposlen pri Republiki Sloveniji. Državno odvetništvo RS je svoje materialno-pravno stališče, da mora delavec za izplačilo solidarnostne pomoči izkazati materialno oškodovanje, argumentiralo z naslednjimi razlogi:

- elementarne nesreče, kot so suša, žled, poplava, potres, zemeljski plaz, sneg, močan veter, praviloma zajamejo določeno omejeno območje, sledeč materialno-pravnemu stališču predlagatelja, bi bili v teh primerih upravičeni do solidarnostne pomoči tudi tisti, ki jim omenjene elementarne nesreče ne bi prizadejale nobene škode na njihovi nepremičnini ali posevkih, zadoščalo bi zgolj dejstvo, da imajo na območju elementarne nesreče svojo nepremičnino, pri tem pa ni videti razumnega razloga za takšno izplačilo;
- Vrhovno sodišče RS je v sodbi, opr. št. VIII Ips 126/2013 z dne 13. 1. 2014, poudarilo, da je namen solidarnostne pomoči zgolj trenutna finančna pomoč delavcu, ki se izplača z namenom, da lažje premosti težave, ki niso nastale po njegovi volji. Da mora delavcu nastati škoda, dokazuje tudi dodatni razlog oziroma utemeljitev, ki je naveden v isti sodbi, tj. da se solidarnostna pomoč izplača tudi v primeru odškodninske odgovornosti povzročitelja škode, ker solidarnostna pravica in odškodninska odgovornost nimata istega cilja oziroma namena (namen prve je takojšnja pomoč delavcu za premostitev težav, druga pa povračilo škode oškodovancu);
- epidemija ni prizadela vseh prebivalcev Slovenije enako, tako tudi ne vseh delavcev, zaposlenih pri nasprotni udeleženci. Solidarnostna pomoč za premostitev nekaterih težav, s katerimi so bili pavšalno utemeljeni in dokazno nepodprti nekateri zahtevki, ni primerna oziroma težave niso v vzročni zvezi z epidemijo. Tako npr. zatrjevani večji stroški za prehrano, ker se otroci ne prehranjujejo v vrtcih ali šolah (tudi prehrano v šolah in vrtcih je potrebno plačati, priprava hrane doma je cenejša kot nakup v lokalu), večji stroški prevoza na delo (kar je potrebno urediti z delodajalcem), večji stroški zaradi nakupa dodatnih potrebščin za izvajanje šolanja na daljavo (večina otrok je imela že pred epidemijo doma računalnik, nekatere nevladne organizacije so priskrbele računalnike šolarjem brez njih, večina gospodinjstev je imela sklenjeno naročniško razmerje s ponudnikom internetnih povezav...), težave z omejitvijo pravice do svobodnega gibanja in posledično prikrajšanje v družabnem in družinskem življenju (teh težav izplačana pomoč ne bi olajšala ali premostila);
- Vlada RS je sprejela številne ukrepe, ki so lajšali težave prebivalcev Slovenije, tako je poskrbela za znižanje cen elektrike in plina. Tudi občine so sprejele ukrepe te vsebine, npr. odpravljeno je bilo plačevanje parkirnin v Ljubljani na parkiriščih in parkirnih mestih v njeni lasti;
- opozorjeno je bilo, da zaposleni pri Republiki Sloveniji zaradi epidemije niso izgubili službe kot številni drugi, zaposleni v gospodarstvu, tako bi bilo nepravilno, da bi tisti, ki so bili z epidemijo prizadeti mnogo bolj, zaposlenim pri Republiki Sloveniji preko plačanih davkov plačevali tudi solidarnostno pomoč.

Republika Slovenija torej ne stoji na stališču, da noben delavec ni upravičen do solidarnostne pomoči, pač pa na stališču, da ni mogoče generalno vsem delavcem priznati pravice do solidarnostne pomoči (in tak je zahtevk v tem kolektivnem sporu). Bistvo solidarnostne pomoči za primere elementarne nesreče je v tem, da je dogodek, ki je naveden kot razlog, neposredno vplival na delavca in mu povzročil težavo in /ali škodo, ki mu jo delodajalec pomaga finančno premostiti. Zgolj dejstvo, da se je naravna nesreča zgodila, ni samo po sebi zadostna podlaga za izplačilo pomoči.

Državno odvetništvo RS je v izogib vlaganju individualnih tožb v obeh kolektivnih sporih podalo izjavo o odpovedi glavni obravnavi, predlagalo nasprotni stranki, da poda izjavo enake vsebine in zaprosilo sodišče, da o zadevi odloči prednostno in brez glavne obravnave, saj gre

le za odločitev o pravnem vprašanju. V času priprave tega poročila sodišče še ni sprejelo odločitve.

1.3.4.2 Socialno-pravne zadeve

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS v socialnih sporih obravnavalo 86 zadev iz naslova socialnovarstvenih pravic, sledile so zadeve z zahtevki iz naslova pravice do državne štipendije, ki jih je bilo 38, 30 je bilo zadev s pravicami po Zakonu o starševskem varstvu, 25 iz naslova nadomestila brezposelnim, ostalo so bile zadeve po drugih temeljih. Tudi v letu 2020 so bili najštevilčnejši spori zaradi priznanja pravic do denarne socialne pomoči in izredne denarne socialne pomoči, ki so predstavljali skoraj polovico vseh obravnavanih zadev

Državno odvetništvo RS je že v poročilih za pretekla leta opozarjalo, 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. Upravne odločbe bi morale biti razumljive in obrazložene tako, da bi jih lahko preizkusil vsak, predvsem tisti, ki so mu namenjene in se nanj nanašajo. Pri tem je potrebno izpostaviti, da gre večinoma za ljudi z nižjo stopnjo izobrazbe, zato bi morala biti tudi zakonodaja na tem področju napisana razumljivo in jasno. Nevzdržno namreč je, da se o pravicah odloča po zapletenem postopku, ki ga posameznik le s težavo razume, nosilci pooblastil pa pri tem uporabljajo računalniške sisteme, ki jim podajo določene izračune, ki so sicer zelo zapleteni. 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.

Tudi v letu 2020 je 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. Hitro postopanje v tovrstnih primerih je ključnega pomena.

Državno odvetništvo RS na splošno meni, da bi morali postopki odločanja o socialnih pravicah potekati izjemno hitro, saj se odloča o sredstvih, ki posamezniku omogočajo in zagotavljajo tudi preživetje, zato bi bilo potrebno sam koncept odločanja o teh pravicah prenoviti, sprejeti nove zakonske podlage, tako, da bi se postopki poenostavili, postali razumljivi in potekali izjemno hitro oziroma bi veljalo razmisliti, ali je možno skrajšati predsodni postopek in s tem hitreje priti do odločitev za upravičence.

Za leto 2020 je treba izpostaviti **spore v zvezi s pravico do državne štipendije**. Če štipendisti zaključijo študij po poteku zakonsko predvidenega roka, Višje delovno in socialno sodišče meni, da je namen štipendiranja dosežen, četudi študent zaključi študij po poteku roka, vendar še pred izdajo izpodbijane odločbe prve stopnje. Državno odvetništvo RS predlaga spremembe zakonodaje, ki bi določila, da se v izrek odločbe napiše, do kdaj bi moral štipendist (vlagatelj) dokončati študij in se določi rok kot bistveno sestavino pogodbe, z možnostjo podaljšanja roka, kar bi doseglo tudi namen štipendiranja. Predlaga se, da organ prve stopnje izrecno opozori vlagatelje, do kdaj morajo zaključiti študij in na posledice, če ne bodo študija dokončali v roku.

V takem primeru bodo morali prejeta sredstva po odpravi odločbe, s katero je bila pravica do državne štipendije priznana, vrniti.

V zvezi s plačilom **institucionalnega varstva** je Vrhovno sodišče RS (VIII Ips 10/2020) zavzelo stališče, da je potrebno ločevati postopek sprejema uporabnika v institucionalno varstvo, v katerem odloča komisija zavoda, in postopek plačevanja, v katerem v primeru, če ni dogovora o morebitnih oprostitvah in prispevku, odloča CSD. Zavezancu mora biti kot stranki v celotnem postopku omogočeno, da se ga ustrezno udeležuje in varuje svoj pravni položaj v zvezi z obveznostjo plačevanja institucionalnega varstva in da v zvezi s tem navaja tako dejstva in dokaze, ki se nanašajo na njegov premoženjski položaj, kot tudi tiste, ki se nanašajo na presojo oprostitev in višine oprostitve upravičenca, ob tem pa tudi druge upoštevne ugovore, povezane z vsebino odločanja. Zato je treba v skladu z ustavnopravno razlago že od začetka postopka pred organom prve stopnje morebitnemu zavezancu in občini omogočati sodelovanje v postopku. Zavezancu je potrebno omogočiti, da poda tudi splošne ugovore proti plačevanju institucionalnega varstva, ugovore, ki se nanašajo na oprostitev upravičenca in višino te oprostitve in ne le ugovore v zvezi s premoženjskim stanjem zavezanca, ki se nanašajo le na oprostitev zavezanca, kar so lahko morebitni ugovori v kasnejši fazi postopka, če je to zahteval zavezanec s svojo vlogo. Najprej se presoja utemeljenost vloge upravičenca o oprostitvi plačevanja lastne oskrbe, šele kasneje se presoja vprašanja, ki se nanašajo na obveznost plačevanja oz. delne oprostitve zavezanca. Pomembno je, da se o oprostitvi plačila zavezanca odloči le na njegovo samostojno vlogo zavezanca. S predpisovanjem formalnega obrazca se ne more zožiti ali onemogočiti uveljavljanja upravičenj, ki stranki sicer pripadajo po zakonu. O premoženjskem stanju zavezanca in njegove družine, ki kot stranka ne sodeluje ali noče sodelovati v postopku na način, da bi se v zvezi s svojo oprostitvijo skliceval na svoje premoženjsko stanje, čeprav mu je bilo sodelovanje omogočeno, CSD nima potrebe in podlage za pridobivanje teh podatkov iz zbirk, do katerih ima sicer dostop po zakonu. CSD lahko pridobiva podatke za zavezanca in njegove družinske člane iz številnih zbirk podatkov le, če zavezanec poda ustrezno vlogo.

1.4 Predhodni postopki

1.4.1 Postopki po 5. oddelku II. poglavja ZDOdv

1.4.1.1 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 v predhodnem postopku prejelo 334 zadev, in sicer:

- 305 civilnopravnih in gospodarskih zadev ter delovnopravnih in socialnopravnih zadev, ki jih vodi v pravnem (P) vpisniku,
- 1 zadevo, v kateri oškodovanec zahteva odškodnino po Zakonu o povračilu škode osebam, izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva (vpisnik PIZ),
- 5 zadev v zvezi z Zakonom o izvršbi in zavarovanju (I vpisnik) in
- 23 zadev, ki jih vodi nepravdni (N) vpisnik.

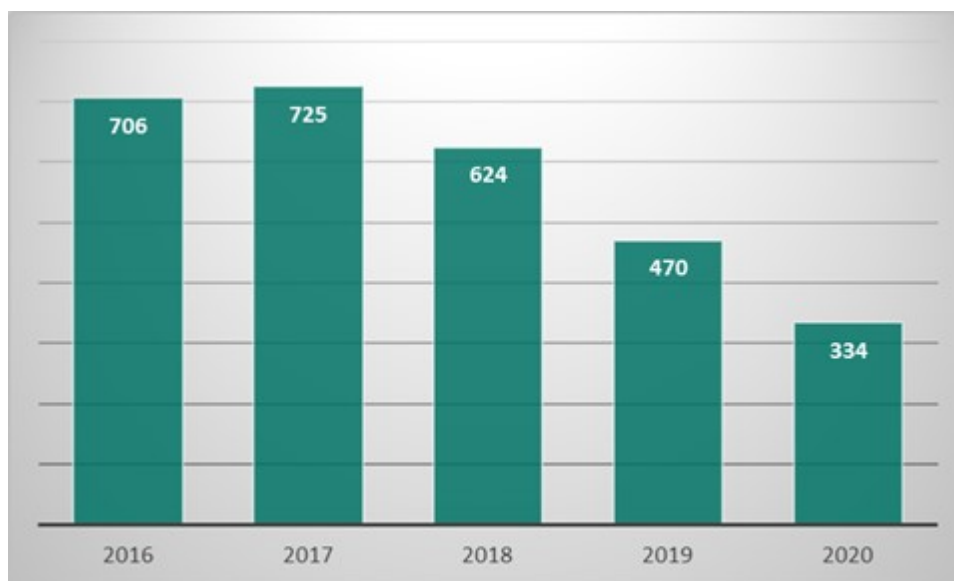
V letu 2020 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 563 zadev v predhodnih postopkih, zaključilo jih je 430, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih 133 zadev v predhodnih postopkih.

1.4.1.2 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 v predhodnem postopku prejelo 334 zadev, kar je 28,94 odstotkov manj zadev kot leta 2019, ko jih je prejelo 470.

Analiza podatkov za obdobje 2016 - 2020 kaže, da število zahtevkov, vloženih v predhodnih postopkih, upada vse od leta 2017 dalje.

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



V letu 2020 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 563 zadev v predhodnem postopku, kar je 30,32 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je imelo v delu 808 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 zaključilo 430 zadev v predhodnem postopku, kar je 25,73 odstotkov manj kot leta 2019, ko je zaključilo 579 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih 133 zadev v predhodnih postopkih, kar je 41,92 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih 229 zadev v predhodnih postopkih.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS v predhodnih postopkih sklenilo 29 izvensodnih poravnav.

Podatki o številu sklenjenih poravnav sicer izhajajo iz Tabele 10 in Tabele 11, spodaj pa so zaradi boljše preglednosti predstavljeni zbirno po posameznih področjih dela, kot tudi organizacijskih enotah Državnega odvetništva RS.

Preglednica: 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	PIZ	Skupaj
CE	0	1	20	0	21	0	0	2	0	2
KP	2	12	20	0	34	0	1	9	0	10
KR	0	1	9	0	10	0	0	2	0	2
LJ	0	3	197	1	201	0	0	9	0	9

MB	0	3	23	0	26	0	0	2	0	2
MS	0	1	3	0	4	0	0	1	0	1
NG	0	2	12	0	14	0	0	1	0	1
NM	0	0	10	0	10	0	0	1	0	1
PT	3	0	11	0	14	0	0	1	0	1
SKUPAJ	5	23	305	1	334	0	1	28	0	29

Pojasnilo k preglednici:

Število prejetih zadev predstavlja pripad zadev v predhodnem postopku v letu 2020, število sklenjenih poravnav pa se nanaša na sklenjene poravnave v letu 2020, ne glede na to, ali je bil zahtevek vložen v letu 2020 ali pa morebiti že v letu 2019. Glede na navedeno je mogoče, da je število sklenjenih poravnav večje kot število novo prejetih zadev.

Glede na izstopajoče število novih zadev in število sklenjenih poravnav Državno odvetništvo RS izpostavlja zadeve v t.i. P vpisniku, v katerega se vpisujejo tako civilnopravne in gospodarske zadeve kot tudi delovnopravne in socialno-pravne zadeve. V letu 2020 je Državno odvetništvo RS s tega področja prejelo 305 novih zadev, sklenilo pa 28 izvensodnih poravnav.

Po mnenju Državnega odvetništva RS podatek o sklenjenih izvensodnih poravnava ne pomeni, da Državno odvetništvo RS ni angažirano ter da si ne prizadeva k mirni rešitvi sporov. Na Državnem odvetništvu RS seveda ni mogoče izpeljati takšnega dokaznega postopka, kot ga izvede sodišče. Državno odvetništvo RS sicer po prejemu zahtevka v okviru postopka poskusa mirne rešitve spora pribavi dokumentacijo, ki se nanaša na oziroma je relevantna za konkretno sporno razmerje, prav tako lahko za potrebe odločitve o utemeljenosti zahtevka angažira tudi zunanje strokovnjake v skladu s 15. členom ZDOdv, posameznih dejstev pa ne more preverjati še npr. z zaslišanjem prič. Če je torej mogoče že v predhodnem postopku z veliko gotovostjo ugotoviti, da je zahtevek utemeljen, se nasprotni stranki posreduje poravnalno ponudbo, nato pa je od oškodovanca in morebitnih nadaljnjih pogajanj odvisno, ali do sklenitve izvensodne poravnave dejansko pride ali ne. V številnih primerih pa gre seveda tudi za neutemeljene zahtevke vlagateljev predloga po 27. členu ZDOdv.

V naslednjih treh podpoglavjih so obravnavani zahtevki s področja sojenja v nerazumnem roku, pa tudi predhodni postopki po ZKP in ZP-1, ki niso zajeti v statistične podatke tega poglavja.

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

1.4.2.1 Uvod

Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (v nadaljevanju: ZVPSBNO) zagotavlja varstvo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (prvi odstavek 1. člena ZVPSBNO). Stranka v sodnem postopku, udeleženec po zakonu, ki ureja nepravdni postopek, in oškodovanec v kazenskem postopku imajo pravico, da o njihovih pravicah in dolžnostih oziroma obtožbah proti njim v njihovi zadevi pred sodiščem odloča sodišče brez nepotrebnega odlašanja (2. člen ZVPSBNO). V primeru, da je stranka uveljavljala svojo pravico iz 2. člena ZVPSBNO tako, da je v sodnem postopku vložila nadzorstveno pritožbo, ki ji je bilo ugodeno, ali če je vložila rokovni predlog, lahko zahteva pravično zadoščenje (prvi odstavek 15. člena ZVPSBNO). Postopek za uveljavitev zahtevka za pravično zadoščenje se začne z vložitvijo predloga za poravnavo, ki ga stranka vložijo pri Državnem odvetništvu RS. V kolikor je v tem postopku dosežen sporazum, Državno odvetništvo RS sklene s stranko izvensodno poravnavo (prvi in drugi odstavek 19. člen ZVPSBNO), v nasprotnem primeru, torej če ni dosežen

sporazum, pa lahko stranka vloži tožbo za povrnitev škode (prvi odstavek 20. člena ZVPSBNO).

Tovrstne zahtevke Državno odvetništvo RS obravnava v t.i. PRR vpisniku, in sicer tako na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani kot tudi na vseh zunanjih oddelkih. V PRR vpisniku se poleg predhodnih postopkov obravnavajo tudi pravdni postopki oziroma tožbe, vložene na podlagi ZVPSBNO.

Vložitev odškodninskega zahtevka na Državno odvetništvo RS po ZVPSBNO je procesna predpostavka za kasnejšo vložitev tožbe. Odškodninske zahtevke predlagateljev se obravnava na posebni Komisiji za odločanje o odškodninskih zahtevkih po Zakonu o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (v nadaljevanju: Komisija). Delo Komisije vodi predsednik, ki ga generalni državni odvetnik imenuje z odredbo. Komisija odloča o tistih zadevah, ki jih nosilci posameznih zadev oziroma pristojni višji državni odvetniki in državni odvetniki prijavijo na sejo Komisije. Na Komisijo se ne prijavljajo zadeve, ki jih je potrebno zavreči. Komisija z odločitvijo o tem, ali naj se ponudi sklenitev izvensodne poravnave oziroma ali naj se zahtevek zavrne, zaključi delo na posamezni na sejo prijavljeni zadevi. Vodenje celotnega postopka je namreč v pristojnosti višjega državnega odvetnika oziroma državnega odvetnika, ki mu je posamezna zadeva dodeljena v delo. Pristojni višji državni odvetnik oziroma državni odvetnik Komisije ne obvešča o tem, ali je bila ponudba za sklenitev izvensodne poravnave sprejeta oziroma ali je bila morda vložena tožba.

Komisija pri svojem delu skrbi za poenoteno delo, spremlja sodno prakso domačih sodišč, uporablja analizo prakse ESČP glede kršitve pravice do sojenja v razumnem roku ter upošteva naslednja merila za odločanje: okoliščine posamezne zadeve, zlasti njeno zapletenost v dejanskem in pravnem pogledu, ravnanje strank v postopku, predvsem z vidika uporabe postopkovnih pravic in izpolnjevanja obveznosti v postopku, spoštovanje pravil o vrstnem redu reševanja zadev na sodišču, zakonske roke za razpis narokov in izdelavo sodnih odločb, trajanje časa, v katerem je bila reševana zadeva in na katerih stopnjah, način, na katerega je bila zadeva obravnavana pred vložitvijo nadzorstvene pritožbe ali rokovnega predloga, naravo in vrsto zadeve ter njen pomen za stranko.

1.4.2.2 Statistika

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 60 zahtevkov za povračilo škode zaradi sojenja v nerazumnem roku.

Državno odvetništvo RS je imelo v letu 2020 v predhodnem postopku po ZVPSBNO v delu 134 zadev, zaključilo je 80 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih 54 zadev.

V letu 2020 se je komisija sestala štirikrat, za obravnavo je bilo prijavljenih 27 zadev, od tega je bila v 13 zadevah oškodovancem ponujena poravnava, 14 predlogov pa je bilo zavrnjenih. Vse zadeve, ki so bile prijavljene na seje v letu 2020, so bile obravnavane in v vseh primerih sprejete odločitve.

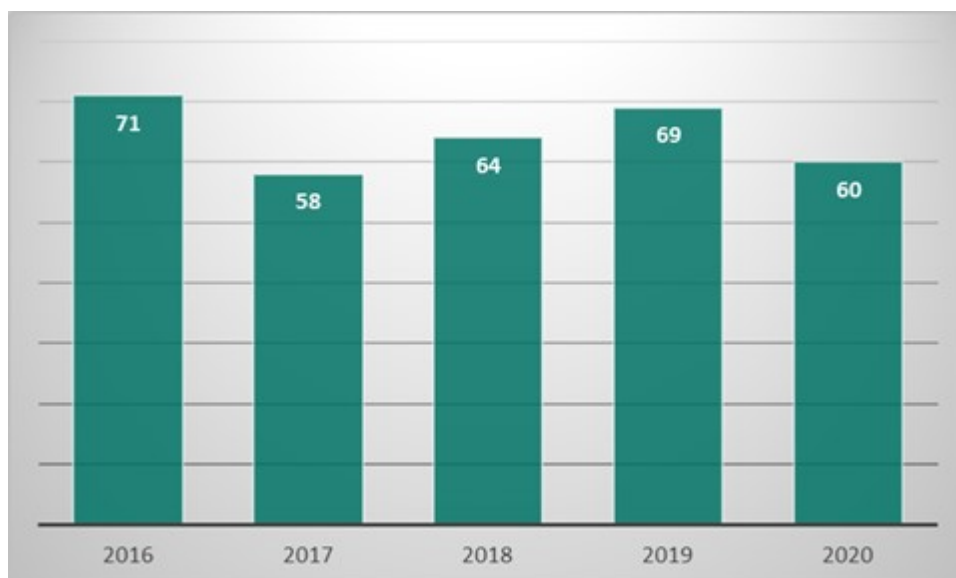
1.4.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS s 60 zadevami prejelo 13,04 odstotkov manj zahtevkov za povračilo škode zaradi sojenja v nerazumnem roku kot leta 2019, ko jih je prejelo 69.

V letu 2020 je imelo Državno odvetništvo RS s 134 zadevami v delu za 1,47 odstotkov manj zadev v delu kot leta 2019, ko je imelo v predhodnem postopku po ZVPSBNO v delu 136 zadev.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo 80 zadev, kar je 3,90 odstotkov več kot leta 2019, ko je zaključilo 77 zadev.

Graf: Število prejetih zadev v predhodnem postopku po ZVPSBNO v obdobju 2016 – 2020



Število prejetih zadev v predhodnem postopku po ZVPSBNO se je v primerjavi s pripadom v letih 2019 in 2018 nekoliko zmanjšalo. Zbrani podatki torej kažejo na 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: 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	27	2
KP	2	2
KR	5	0
LJ	14	5
MB	7	1
MS	1	0
NG	0	0
NM	1	0
PT	3	0
SKUPAJ	60	10

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 v PRR zadevah sklenilo 10 izvensodnih poravnav, kar je 88,76 odstotkov manj kot leta 2019, ko je sklenilo 89 izvensodnih poravnav.

1.4.2.4 Pomembnejša stališča in usmeritve za nadaljnje delo

V eni od zadev, ki jih je obravnavala Komisija, je bil vlagatelj zahtevka odvetnik, ki je zastopal stranko v nepravdnem postopku in je zahteval povračilo stroškov zastopanja odvetnika.

Komisija je sprejela stališče, da skladno z 2. členom ZVPSBNO pooblaščenec oziroma odvetnik nima pravnega interesa za vložitev odškodninskega zahtevka, saj v predmetni zadevi ni nastopal kot stranka postopka niti kot udeleženec nepravdnega postopka, temveč je samo zastopal nasprotnega udeleženca in kot pooblaščenec po uradni dolžnosti priglasil stroške za odvetniško zastopanje. Glede na to, da se stroški za odvetniško zastopanje izplačajo iz proračuna, odločitev o odvetniških stroških v ničemer ne vpliva na pravni položaj stranke in torej ne posega v njeno pravico do sojenja brez nepotrebne odlašanja. Pri tem tudi pravice nasprotnega udeleženca, ki ga je vlagatelj kot odvetnik zastopal, do sojenja v razumnem roku, sodišče ni kršilo, saj je predlog za zadržanje obravnavalo oziroma o njem meritorno odločilo v najkrajšem možnem času, torej brez nepotrebne odlašanja.

Komisija deluje na podlagi pravilnika, ki je bil sprejet še v času veljavnosti ZDPra, zaradi česar se bodo njegove določbe v kratkem prilagodile glede na uveljavitev ZDOdv.

Komisijo vodi predsednik, v njegovi odsotnosti pa njegov namestnik. Da bi bila Komisija sklepčna, morajo biti na seji navzoči vsaj trije višji državni odvetniki, med njimi obvezno predsednik Komisije ali njegov namestnik. Predsednik Komisije in njegov namestnik sta določena z letnim razporedom dela, torej za leto dni. Predsednik Komisije je torej v času veljavnosti letnega razporeda za posamezno leto stalni udeleženec sej. Preostali člani Komisije niso stalni, saj se Komisija vsakokrat sestavi na novo, in sicer tako, da v njej sodelujejo tisti višji državni odvetniki in državni odvetniki, ki prijavijo zadevo v obravnavo in se nato udeležijo posamezne seje. Z vidika zagotavljanja enotne prakse Komisije skozi daljše časovno obdobje tak pristop ni najboljši, saj je sestava Komisije na vsaki seji drugačna. Ob stalno spreminjajoči se sestavi Komisije bi enotnost prakse lahko zagotovila le ažurno vodena, pregledna in lahko dostopna baza najpomembnejših primerov, ki jih je Komisija doslej obravnavala. Stalna sestava Komisije bi olajšala odločanje in zagotovila enotno prakso tudi v odsotnosti posebne, prej omenjene baze podatkov.

Pri svojem delu Komisija uporablja analizo prakse ESČP glede kršitve pravice do sojenja v razumnem roku, ki je objavljena tudi na spletni strani Državnega odvetništva RS in obsega pregled zadev, v katerih je ESČP odločalo do konca leta 2009. Poleg tega so na spletni strani Državnega odvetništva RS objavljene tudi zadeve, ki jih je ESČP obravnavalo od leta 2010 dalje. Analiza teh novejših zadev zaenkrat ni bila pripravljena, bi pa bila v precejšnji pomoč tako nosilcem tovrstnih zadev kot tudi Komisiji pri njenem delu.

V večini primerov ESČP v zadnjem času pri štetju sodnih stopenj ne upošteva več (enkratnega ali večkratnega) vračanja zadeve v novo sojenje, zato bi bilo smiselno razmišljati tudi o podrobnejši analizi odškodnin, prisojenih s strani ESČP v zadnjih letih in primerjavi teh odškodnin z odškodninami, prisojenimi pred letom 2010. V nekaterih zadevah, v katerih je ESČP odločalo v preteklosti, je bilo namreč ob upoštevanju vračanja zadeve v novo sojenje določenih tudi po 10 in več sodnih stopenj; manjše število sodnih stopenj ob enakem trajanju postopka pa v posledici pomeni relativno višjo odškodnino. Izbira ustreznega izhodišča oziroma pristopa zato nedvomno vpliva na oblikovanje ponudb v izvensodnih poravnah.

Na podlagi sprejetega ukrepa Vlade RS o prepovedi javnega prevoza potnikov v Republiki Sloveniji, je predsednik Vrhovnega sodišča RS na podlagi 83.a člena Zakona o sodiščih sprejel odredbo, s katero se je omejilo poslovanje sodišč in izvrševanje sodne oblasti. Z odredbo se je obseg poslovanja omejil na poslovanje v nujnih zadevah, v vseh ostalih zadevah pa na odločanje, kjer ni potreben neposreden stik oziroma je omogočeno elektronsko poslovanje. Vsi naroki v nenujnih zadevah so se za čas veljavnosti odredbe preklicali, prav tako pa v času

veljavnosti odredbe v teh zadevah tudi ne tečejo procesni roki. Pri odločanju v zvezi s predlogi za sklenitev poravnav na podlagi zahtevkov za pravično zadoščenje po ZVPSBNO se po mnenju Državnega odvetništva RS čas omejenega obsega poslovanja sodišč ne bo všteval in se torej ne bo upošteval pri času trajanja sodnega postopka.

1.4.3 Predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku

1.4.3.1 Uvod

Zakon o kazenskem postopku celotno XXXII. poglavje namenja postopku za povrnitev škode, rehabilitacijo in uveljavitev drugih pravic oseb, ki so bile neupravičeno obsojene ali jim je bila neutemeljeno odvzeta prostost. Pravica do odškodnine pripada oškodovancu tudi, kadar je odvzem prostosti nezakonit, v tem primeru neodvisno od izida postopka, posamezne zadeve pa se nanašajo tudi na plačilo odškodnine zaradi zasega predmetov ali sodelovanja v postopku odloženega kazenskega pregona ipd.

Tovrstne zahtevke v predhodnem postopku Državno odvetništvo RS vodi v t.i. PK vpisniku, v skladu z določbo tretje alineje prvega odstavka 42. člena ZDOdv pa se zadeve obravnavajo le na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, kjer je ustanovljena posebna Komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku in XIV. poglavju Zakona o prekrških (v nadaljevanju: Komisija). Komisija skrbi za enotno prakso Državnega odvetništva RS, usklajeno z ustaljeno sodno prakso. V juliju 2020 je Komisija sprejela nov poslovnik, ki ureja način delovanja Komisije. Komisija lahko oblikuje priporočila in smernice za poenoteno delovanje, obravnava problemska vprašanja s področja in omogoča strokovno vsebinsko razpravo. Zaseda na sejah praviloma enkrat mesečno.

Zaradi nejasnosti zakonske diktije, ali izključna pristojnost sedeža velja tudi za sodne postopke, je generalni državni odvetnik na podlagi 50. člena ZDOdv in petega odstavka 15. člena Pravilnika o poslovanju državnega odvetništva izdal splošno navodilo, po katerem izključna pristojnost velja tako za predhodne kot za sodne postopke.

Obveznost poskusa mirne rešitve spora določa Zakon o kazenskem postopku, pri obravnavi odškodninskih zahtevkov pa se uporabljajo tudi določila ZDOdv o predhodnem postopku mirne rešitve spora, med drugim torej tudi določilo 36. člena ZDOdv, da v postopku vsaka stranka nosi svoje stroške predhodnega postopka ter stroške, ki jih je povzročila po svoji krivdi ali naključju, ki se je njej primerilo, in določila o koncu predhodnega postopka.

Če zahtevi za povrnitev škode ni ugodeno ali če Državno odvetništvo RS in oškodovanec ne dosežeta sporazuma o mirni rešitvi spornega razmerja v treh mesecih od njene vložitve, sme oškodovanec vložiti pri pristojnem sodišču tožbo za povrnitev škode, tožbi pa mora priložiti potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora v predhodnem postopku, ki ga izda državni odvetnik v osmih dneh od dne, ko se je postopek končal. Če je bil dosežen sporazum le glede dela zahtevka, sme oškodovanec vložiti tožbo glede ostanka. Dokler pred Državnim odvetništvom RS traja predhodni postopek, zastaranje pravice do povrnitve škode ne teče.

Zaradi sprememb v kazenski zakonodaji, ki določa nove oblike prestajanja kazni, kot npr. opravljanje družbeno koristnega dela ali t.i. vikend zapor, se mora na to odzvati tudi Komisija z umestitvijo teh novih oblik v odškodninsko shemo. Državno odvetništvo RS je v letu 2020

prejelo pet zahtevkov za plačilo odškodnine za zatrjevano škodo, nastalo s prestajanjem izročitvenega pripora. Vsi zahtevki so bili zavrjeni.

1.4.3.2 Statistika

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 38 zahtevkov po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku.

Državno odvetništvo RS je imelo na tem področju v letu 2020 v delu 58 zadev, zaključilo je 46 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih 12 zadev.

Sklenitev izvensodne poravnave je Državno odvetništvo RS predlagalo v 21 zadevah, sklenjenih je bilo 10 izvensodnih poravnav, 42 zahtevkov je zavrnilo.

1.4.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti

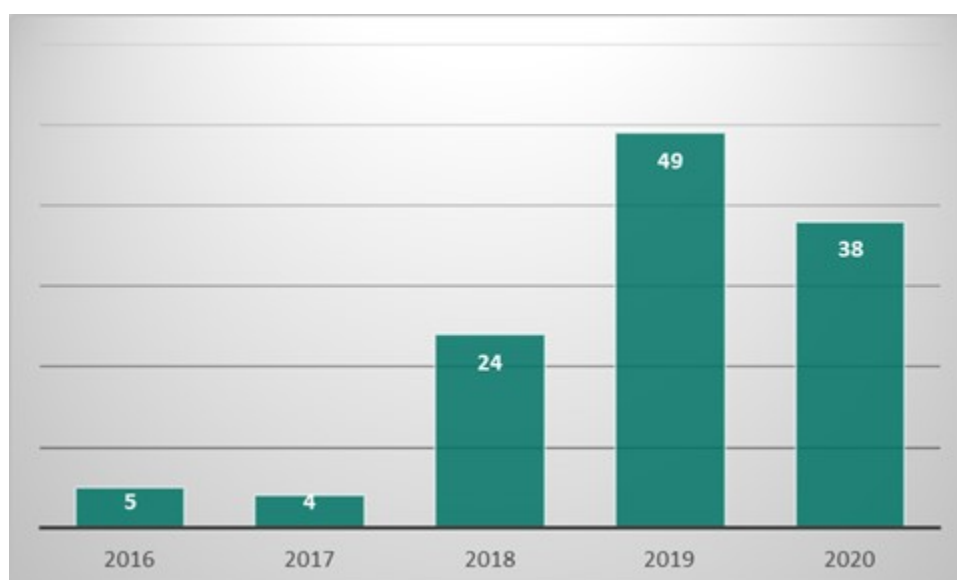
V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 38 zahtevkov, kar je 22,45 odstotkov manj kot leta 2019, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 49 zahtevkov.

Državno odvetništvo RS je imelo na tem področju v letu 2020 v delu 58 zadev, kar je 3,33 odstotkov manj kot leta 2019, ko je imelo v delu 60 zadev.

Državno odvetništvo RS je na tem področju v letu 2020 zaključilo 46 zadev, kar je 15 odstotkov več kot leta 2019, ko je zaključilo 40 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo na Državnem odvetništvu RS odprtih 12 zadev, kar je 40 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih še 20 zadev.

Graf: Število prejetih zadev po XXXII. poglavju ZKP v obdobju 2016 – 2020



V primerjavi z letom 2019 se je število novo prejetih odškodninskih zahtevkov iz tega naslova nekoliko zmanjšalo, in sicer je bil v letu 2019 pripad novih zadev 49, v letu 2020 pa je bilo prejetih 38 novih zadev, kar pa je sicer precej več kot leta 2018, ko je bilo prejetih 24 zadev po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku.

1.4.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS je usmerjeno k reševanju sporov po mirni poti. Tej usmeritvi sledi tudi Komisija s poglobljeno preučitvijo vsakega posameznega zahtevka. Tako se vlaga trud v sklenitev izvensodne poravnave, saj vsaka zaključena zadeva pomeni manjše število vloženih tožb, pri čemer ni zanemarljivo niti dejstvo, da gre v zadevah zaradi plačila odškodnine zaradi neupravičenega zapora ali pripora praviloma za kompleksne in dolgotrajne sodne postopke. V primeru zavrnitve zahtevka se razlogi zavrnitve podkrepijo z navedbo teorije in sodne prakse in se na ta način poskuša nasprotno stranko prepričati v neutemeljenost njene zahteve ter posledično v odločitev, da tožbe ne vložijo.

1.4.4 Predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških

1.4.4.1 Uvod

Smiselno enaka ureditev kot v Zakonu o kazenskem postopku je tudi v Zakonu o prekrških. 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 vložijo 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 RS v Ljubljani, kjer je zaradi poenotenega obravnavanja zadev ustanovljena posebna Komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku in XIV. poglavju Zakona o prekrških.

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.

1.4.4.2 Statistika

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 3 nove zadeve in je imelo na tem področju v letu 2020 v delu 5 zadev. Zaključilo je 3 zadeve, na dan 31. 12. 2020 pa sta bili odprti 2 zadevi.

Sklenitev izvensodne poravnave je Državno odvetništvo RS predlagalo v 1 zadevi, v kateri je tudi bila sklenjena izvensodna poravnava.

1.4.4.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 3 nove zadeve, kar je za 40 odstotkov manj kot leta 2019, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 5 novih zadev.

Na tem področju je bilo v letu 2020 v delu 5 zadev, kar je 37,50 odstotkov manj kot leta 2019, ko je imelo na tem področju v delu 8 zadev.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo 3 zadeve, kar je 50 odstotkov manj kot leta 2019, ko je zaključilo 6 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 sta bili odprti 2 zadevi, kar je enako število kot na dan 31. 12. 2019, ko sta bili ravno tako odprti 2 zadevi.

1.5 Postopki izvršbe in zavarovanja

1.5.1 Uvod

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo, ki v izvršilnih postopkih kot stranka lahko nastopa na strani dolžnika ali upnika. Postopki izvršbe se vodijo bodisi na podlagi izvršilnega naslova (izvršljive sodne odločbe: sodbe, arbitražne odločbe, plačilnega ali drugega naloga sodišča; sodne poravnave; druge izvršljive odločbe ali listine, za katero zakon, ratificirana in objavljena mednarodna pogodba ali pravni akt EU, ki se v Republiki Sloveniji uporablja neposredno, določa, da je izvršilni naslov ter izvršljivega notarskega zapisa) ali na podlagi verodostojne listine (faktura, menica, ček s protestom in povratnim računom, javna listina, s strani odgovorne osebe overjen izpisek iz poslovnih knjig, po zakonu overjena zasebna listina, listina, ki ima po posebnih predpisih naravo javne listine ter obračun obresti in pisni obračun prejemkov iz delovnega razmerja). V teh zadevah upnik z vložitvijo predloga za izvršbo proti Republiki Sloveniji na podlagi verodostojne listine 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 Republiki Sloveniji tudi naloži plačilo obveznosti po v predlogu navedeni verodostojni listini. Sodišče obrazloženim ugovorom Državnega odvetništva RS praviloma ugodi, 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.

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. Državno odvetništvo RS pa 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.

Izterjava denarnih terjatev se izvršuje s sredstvi izvršbe: rubežem denarnih sredstev na računu dolžnika pri organizaciji za plačilni promet in prenosom na račun upnika; rubežem terjatve pri dolžnikovem dolžniku (večinoma delodajalcu ali pri ZPIZ) in prenosom na račun upnika; rubežem, cenitvijo in prodajo premičnih stvari in poplačilom na račun upnika; zaznambo sklepa o izvršbi v zemljiški knjigi, cenitvijo, prodajo nepremičnin in poplačilom upnika; izvršbo na druge premoženjske ali materialne pravice, izvršbo na nematerializirane vrednostne papirje ter izvršbo 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.

Izterjava nedenarnih terjatev se izvršuje s sredstvi izvršbe, kot so dobava in izročitev premičnin, izpraznitev in izročitev nepremičnin, izvršbo na obveznost kaj storiti, opustiti ali dopustiti; vrnitev delavca na delo; razdelitev stvari; izjava volje pa se izvršuje z naložitvijo denarnih kazni ali penalov.

1.5.2 Statistika

Leta 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 4.053 zadev, in sicer:

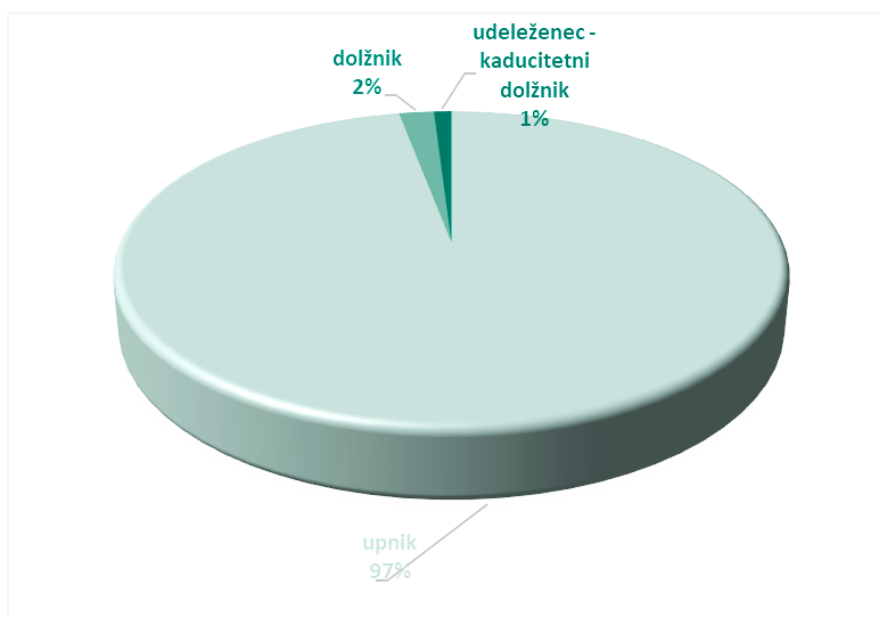
- 1.665 zadev, povezanih s postopkom izvršbe,
- 1.823 zadev, povezanih s postopkom zavarovanja,
- 560 postopkov, povezanih z izvršbami v tujini,
- 5 zadev v predhodnem postopku.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 v delu 16.833 zadev izvršbe in zavarovanja, rešenih je bilo 6.668 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih 10.165 zadev.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo v reševanje 4.001 zadevo, kjer Republika Slovenija nastopa kot upnik, ter 39 zadev, kjer nastopa kot dolžnik; od tega je prejelo 17 zadev, v katerih se terjatev zoper Republiko Slovenijo uveljavlja na podlagi verodostojne listine, v 22 prejetih zadevah pa gre za terjatve, ki jih upniki uveljavljajo na podlagi pravnomočne in izvršljive sodne odločbe; v okviru teh zadev je največ zadev, kjer RS nastopa kot dolžnik, odpadlo na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Poleg navedenega je Državno odvetništvo RS prejelo tudi 4 zadeve, kjer Republika Slovenija nastopa kot dolžnik na podlagi kaducitete in je tako Republika Slovenija vstopila v izvršilni postopek zoper dolžnika, ki je tekom postopka umrl in so se dediči dedovanju odpovedali iz razloga prezadolženosti zapustnika.

Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v prejetih zadevah izvršbe in zavarovanja



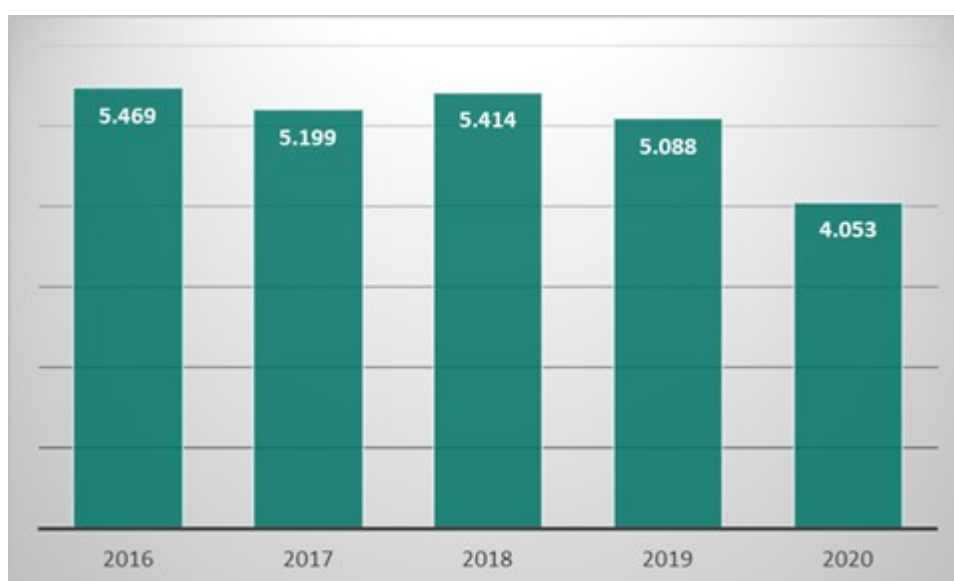
1.5.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Leta 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 4.053 zadev v postopkih izvršbe in zavarovanja, kar je 20,34 odstotkov manj kot leta 2019, ko je prejelo 5.088 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v delu 16.833 zadev, kar je 10,17 odstotkov manj zadev, kot se jih je obravnavalo v letu 2019, ko je bilo v delu 18.738 zadev.

Zaključilo se je 6.668 zadev, kar je 11,92 odstotkov več kot leta 2019, ko se je zaključilo 5.958 zadev, na dan 31. 12. 2020 pa je bilo odprtih 10.165 zadev, kar je sicer 20,46 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih 12.780 zadev.

Graf: Število prejetih zadev s področja izvršbe in zavarovanja v obdobju 2016 – 2020



Statistični podatki kažejo, da se je v letu 2020 nadaljeval trend zmanjševanja pripada novih zadev. Kljub konstantnemu zmanjševanju števila novih zadev pa je zadev v delu veliko, kar je posledica večjega števila nerešenih zadev iz prejšnjih let. Navedeno je mogoče pripisati dejstvu, da je v nekaterih odprtih zadevah glede na premoženjsko stanje dolžnikov praktično nemogoče priti do poplačila terjatev. Tako določeni spisi leta ostajajo odprti in se v njih delajo le periodične poizvedbe o morebitnem novem premoženju dolžnika, realnih možnosti za poplačilo terjatev ter s tem zaključek zadeve pa pravzaprav ni.

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 2020 nekoliko manjše kot v letu 2019, saj se je v letu 2020 zaključilo več zadev iz področja izvršbe in zavarovanja kot v letu 2019. Navedeno je mogoče pripisati dejstvu, da je bil pripad novih zadev nekoliko manjši in so nosilci spisov v času epidemije, ko so imeli možnost dela na domu, pregledali starejše izvršilne spise ter v njih izvedli morebitne aktivnosti, ki so pripeljale do zaključka zadeve (npr. predlagali odpis terjatev, poslali opomine za plačilo...) ali pa zadeve po predhodnem soglasju zastopanega subjekta oziroma po odpisu terjatev zaključili, ker je bilo ugotovljeno, da vodenje postopka izvršbe v določeni zadevi ni več smiselno.

1.5.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

1.5.4.1 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnika

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS v delo prejelo 39 zadev, v katerih je Republika Slovenija nastopala kot dolžnik, v skupnem znesku terjatev 1.241.786,4 EUR, od tega 17 zadev, v katerih je bil sklep o izvršbi izdan na podlagi verodostojne listine v skupnem znesku terjatev 327.356,34 EUR, in 22 zadev, v katerih je bil sklep o izvršbi izdan na podlagi izvršilnega naslova, v skupnem znesku terjatev 914.430,09 EUR.

V zadevah, kjer upniki [predlog za izvršbo zoper Republiko Slovenijo vložijo na podlagi verodostojne listine](#), bi morali pred tem pri Državnemu odvetništvu RS sprožiti predhodni postopek in predlagati sporazumno rešitev spora po 27. členu ZDOdv. Potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora, izdano po Državnemu odvetništvu RS, je dokazilo o izpolnjevanju obvezne procesne predpostavke za začetek sodnega postopka, razen v postopkih, ki so izrecno navedeni v določilu šestega odstavka 27. člena ZDOdv, med katerimi pa ni postopka za izvršbo na podlagi verodostojne listine. Državno odvetništvo RS v tovrstnih primerih, ko pred vložitvijo predloga za izvršbo na podlagi verodostojne listine upniki ne sprožijo predhodnega postopka po 27. členu ZDOdv in tako ne pridobijo potrdila o neuspelem poskusu mirne rešitve spora, izvršilnemu sodišču v ugovoru zoper sklep o izvršbi predlaga, da izpodbijani sklep o izvršbi razveljavi in predlog za izvršbo zavrže, saj ni izpolnjena obvezna procesna predpostavka po četrtem odstavku 27. člena ZDOdv. Izvršilna sodišča ugovornim razlogom v tej smeri ne sledijo in v zadevah postopajo po 62. členu ZIZ, tako da sklep o izvršbi razveljavijo, postopek pa se nadaljuje v pravdi. Državno odvetništvo RS tudi ni uspešno z vlaganjem pritožb zoper tovrstne sklepe prvostopenjskega sodišča. Po (lahko bi sedaj rekli že ustaljenem) stališču Višjega sodišča v Ljubljani lahko v tej fazi postopka izvršilno sodišče v primeru, če dolžnik sklepu o izvršbi na podlagi verodostojne listine ugovarja v celoti, sprejme le odločitve, ki so navedene v drugem in petem odstavku 62. člena ZIZ (razveljavitev sklepa o izvršbi in nadaljevanje postopka kot pri ugovoru zoper plačilni nalog; zavrnitev ugovora kot neobrazloženega in zavrženje ugovora). Od tega stališča odstopa zgolj sklep Višjega sodišča v

Kopru, opr. št. II Ip 464/2019 z dne 16. 1. 2020, v katerem je drugostopenjsko sodišče zavzelo stališče, da je predhodni postopek (poskus mirne rešitve spora) pogoj za uvedbo sodnega postopka zoper državo, zato mora tisti, ki ga namerava začeti, sodišču predložiti potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora, sicer se tožba ali predlog za začetek postopka s sklepom zavrže. Pomanjkanje te procesne predpostavke je namreč ovira za dopustnost vsebinskega odločanja o predlogu za izvršbo.

V primerih, ko [Republika Slovenija nastopa kot dolžnik v izvršilnih postopkih na podlagi izvršilnega naslova](#), rešitev zadeve v izvršilnem postopku praviloma pomeni zaključek razmerja z nasprotno stranko glede določenega vprašanja in s tem dokončnega poplačila. Glede na to, da postopek izvršbe sledi predhodno pravnomočno končanemu sodnemu postopku in terjatev upnika zoper Republiko Slovenijo izvira iz predhodno izposlovanega izvršilnega naslova, bi si morala vsa ministrstva in državni organi, na katere se izvršilni naslov nanaša, prizadevati, da se sodne odločbe izvršijo pravočasno v roku za prostovoljno izpolnitev in tako, kot se glasijo. Kakršnokoli drugačno postopanje povzroča nenazadnje tudi dodatne obremenitve za proračun v delu, ki se nanaša na zamudne obresti, stroške izvršilnih postopkov, stroške, ki nastanejo zaradi dela državnih organov, ki so poleg prvotnega dela na pravnem spisu, zaradi neizpolnitve ali nepopolne izpolnitve sodne odločbe v roku, udeleženi še v dodatnem izvršilnem postopku.

Državno odvetništvo RS v primeru izvršb na podlagi izvršilnega naslova zaznava tudi primere, ko je upnik predlog vložil neutemeljeno, bodisi, ker ni imel izvršilnega naslova (npr. ker sploh ni bil stranka pravnega postopka in ni zatrjeval in izkazal prehoda terjatve), ker ni bil upnik ali pa ker je terjatev prenehala (na drug način – npr. s pobotom) ali je bila s pravnomočno in izvršljivo sodno odločbo prisojena terjatev upnika zarubljena s strani upnikovega upnika zaradi poplačila dolga upnika. V takšnih primerih se kot posebej problematično izkaže določilo tretjega odstavka 46. člena ZIZ, ko se lahko upnik poplača pred pravnomočnostjo iz denarnih sredstev na računu dolžnika (torej tudi v primeru neutemeljenega predloga za izvršbo). Državno odvetništvo RS ob tem poudarja, da v primeru, da upnik, ki je vložil neutemeljen predlog, na podlagi katerega je sodišče izdalo sklep in še pred pravnomočnostjo sklep izvršilo, nima premoženja, na katerega bi bilo mogoče seči z izvršbo, zneskov, odtegnjenih pred pravnomočnostjo, ni več mogoče izterjati nazaj in je za odtegnjene zneske na ta način oškodovan proračun. Državno odvetništvo RS zato meni, da mora biti predlog za izvršbo na podlagi izvršilnega naslova v primeru, ko upnik predlaga izvršbo na denarna sredstva na računu dolžnika, podvržen natančnemu predhodnemu preizkusu predloga za izvršbo v skladu z določili ZPP in ZIZ, saj je posledice izvršitve sklepa pred njegovo pravnomočnostjo, tudi v primeru, da dolžnik z ugovorom uspe, včasih težko (ali nemogoče) odpraviti in od upnika izterjati tisto, kar je z (neutemeljeno) izvršbo prejel.

Državno odvetništvo RS v postopkih, kjer zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnika, ugotavlja, da občasno prihaja do napak v označbi stranke dolžnika in posledično občasno tudi do napak pri vročanju sklepov o izvršbi. V skladu z določilom 40. člena ZIZ mora predlog za izvršbo vsebovati tudi identifikacijske podatke dolžnika iz 16.a člena ZIZ, vsebovati pa mora tudi sedež dolžnika. V praksi se pojavljajo številni primeri, kjer je kot stranka v izvršilnem naslovu navedena Republika Slovenija s sedežem, kot izhaja iz AJPEŠA-a, v predlogu in sklepu o izvršbi pa je kot dolžnik označen posamezen organ ali ministrstvo, pri čemer sta navedena v njem tudi matična in davčna številka slednjega kot tudi sedež ministrstva (in ne Republike Slovenije). Predlogi in sklepi pogosto tudi niso skladni z izvršilnim naslovom, na podlagi katerih so izdani, vendar sodišča v praksi ugovor dolžnika v tej smeri povsem zanemarijo. Glede na navedeno Državno odvetništvo RS opozarja, da bi moralo sodišče tudi v izogib

škodljivim posledicam za proračun pred izdajo sklepa o izvršbi opraviti predhoden preizkus predloga za izvršbo, pri izvršbi na podlagi izvršilnega naslova pa tudi preizkus, ali se izvršilni naslov (kjer so navedeni tudi identifikacijski podatki o upniku in dolžniku) dejansko nanaša na dolžnika, kot ga je upnik označil z identifikacijskimi znaki v predlogu (ter tudi upnika, ki je označen v izvršilnem naslovu kot stranka z identifikacijskimi znaki), saj zgolj navedena matična številka, davčna številka in številka računa še ne pomenijo, da gre za dolžnika, ki je dolžnik po izvršilnem naslovu, niti da gre za dolžnika, ki je lahko stranka sodnega postopka. Prav tako bi morale sodišče pred izdajo sklepa o izvršbi preveriti tudi podatke o upniku, in sicer da morda ni dovoljena izvršba v korist upnika, na katerega se sodna odločba ne nanaša in tudi ni zatrjeval in izkazal prehoda terjatve na novega upnika.

1.5.4.2 Izvršilni postopki, kjer Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot upnika

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo v delo 1.613 zadev, kjer je Republiko Slovenijo zastopalo kot upnika, in sicer za skupno vrednost terjatev 19.351.502,38 EUR. Skupno je bilo v letu 2020 na Državnem odvetništvu RS v delu 7.759 zadev, v katerih je RS nastopala kot upnik, za skupni znesek terjatev 182.356.227,22 EUR, rešenih pa je bilo 2.854 takšnih zadev, za skupni znesek terjatev 56.607.085,83 EUR, pri čemer se kot rešene zadeve v izvršilnih postopkih štejejo tudi tiste, kjer je izvršilno sodišče po vložnem obrazloženem ugovoru upnika sklep o izvršbi razveljavilo in se zadeva nadaljuje po pravilih pravnega postopka pred krajevno in stvarno pristojnim sodiščem, kateremu je izvršilno sodišče zadevo odstopilo v nadaljnje reševanje.

Na podlagi **verodostojne listine** (v nadaljevanju: VL) Državno odvetništvo RS v imenu Republike Slovenije kot upnika izterjuje različne vrste terjatev državnih organov Republike Slovenije. Z izvršbo na podlagi verodostojne listine upnik pridobi v primeru, da ugovor zoper sklep o izvršbi ni vložen, izvršilni naslov. Obenem po pravnomočnosti sodišče sklep izvrši, kar pomeni, da gre za relativno učinkovito pravno sredstvo, vendar le, če ima dolžnik premoženje, na katerega je mogoče seči z izvršbo. Vendar pa mora dolžnik pred vložitvijo predloga za izvršbo na podlagi VL imeti tudi podatke o premoženju dolžnika, na katerega je mogoče seči z izvršbo, saj so navedbe o premoženju sestavni del predloga za izvršbo v skladu z določilom 41. člena ZIZ in je takšen predlog smiselno vložiti le, če bo sklep tudi dejansko izvršen. Če upnik podatkov o premoženju nima (in v nekaterih primerih je neobstoj premoženja, iz katerega bi lahko poplačal upnika tudi razlog neplačila terjatve upnika), je potrebno zaradi preprečitve zastaranja terjatve upnika vložiti tožbo, s katero se zastaranje prekine, na podlagi katere bo upnik pridobil izvršilni naslov in na podlagi katerega bo lahko terjatev izterjeval v naslednjih desetih letih. V primeru, da dolžnik zoper sklep o izvršbi vloži obrazložen ugovor (61. člen ZIZ), pa sodišče v skladu z določilom 62. člena ZIZ sklep o izvršbi razveljavi ter nadaljuje postopek kot pri plačilnem nalogu, kar pomeni, da se zadeva nadaljuje kot pravdni postopek in se tudi ustrezno predodeli na krajevno in stvarno pristojno sodišče. V primeru vložitve obrazloženega ugovora je torej celokupno trajanje postopka za pridobitev izvršilnega naslova dolgotrajnejše, stroškom pravnega postopka pa je potrebno prišteti še stroške izvršbe; na podlagi pridobljenega izvršilnega naslova pa mora upnik v nadaljevanju ponovno vlagati predlog za izvršbo, v kolikor s strani dolžnika do poplačila ne pride prostovoljno.

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot upnika v postopkih na podlagi **izvršilnega naslova** predvsem v zadevah na podlagi seznama izvršilnih naslovov Ministrstva za finance, Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) in na podlagi sodnih odločb (pravnomočne in izvršljive sodbe in sklepi sodišč).

Kot sredstva izvršbe se v večini primerov v zadevah, kjer je stranka FURS in se izterjujejo davčne obveznosti, predlaga prodaja nepremičnine dolžnika, v zadnjem času pa se predlaga tudi izvršba na delež družbenika ter vrednostne papirje. V ostalih primerih se kot sredstvo izvršbe predlaga predvsem rubež denarnih sredstev na računu dolžnika ter izvršba na plačo in druge stalne prejemke dolžnika, ki je stroškovno najugodnejša in sprejemljiva s stališča ekonomičnosti postopka. Navedena sredstva izvršbe pri davčnih terjatvah ne pridejo v poštev, saj jih FURS v skladu z zakonom najprej izterjuje v postopku davčne izvršbe, in sicer na denarna sredstva na računu dolžnika, na plačo ter premičnine. Tako Državno odvetništvo RS v delo prejme zgolj tiste zadeve, kjer davčnega dolga ni bilo mogoče izterjati z navedenimi drugimi sredstvi izvršbe oziroma je bila izvršba na druga izvršilna sredstva neuspešna.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da so postopki izvršbe dolgotrajni in povezani z visokimi stroški za upnike. V praksi se je izkazalo, da sta najbolj učinkovita načina izvršbe izvršba na denarna sredstva na računu dolžnika pri organizaciji za plačilni promet in v primeru fizične osebe izvršba na plačo, kadar delodajalec ni samostojni podjetnik. Vsa ostala izvršilna sredstva predstavljajo za upnika velike stroške izvedencev ali izvršiteljev, ki pa se upniku povrnejo le, če je izvršba uspešna in je nepremičnina ali premičnina prodana v izvršbi za vrednost, ki pokrije stroške izvršbe ter tudi terjatev upnika, kar pa je skoraj nemogoče napovedati vnaprej. Kadar je že iz javno dostopnih evidenc razvidno, da je vrednost premoženja nesorazmerno nizka v primerjavi s terjatvijo ali stroški ceditve, kadar je delež dolžnika na premoženju, na katerega se sega z izvršbo, manj kot celota ter kadar je pred terjatvijo Republike Slovenije zavarovana terjatev drugega upnika in za znesek, za katerega je mogoče že na prvi pogled oceniti, da bo s prodajo nepremičnine poplačan le slednji in kupnina ne bo zadoščala še za poplačilo Republike Slovenije, kar pa je v praksi velikokrat, vlaganje predlogov za izvršbo pomeni zgolj povečevanje stroškov postopka, obremenjevanje sodnega sistema in vseh udeleženih, ki sodelujejo v postopku izterjave ter povečevanje stroškov proračuna in nikakor ne poplačila terjatve, zaradi poplačila katere naj bi se postopek izvedel.

V primeru, da se nepremičnina na dražbi proda, pa je poplačilo upnika (Republike Slovenije) odvisno od tega, ali je bila prodana na prvi ali drugi javni dražbi, od cene, ki jo je sodišče iztržilo na dražbi in od vrstnega reda poplačila kot tudi od deleža, ki ga ima dolžnik na premoženju, ki se prodaja. V skladu z določilom 197. člena ZIZ se sicer res najprej poplačajo stroški postopka, davek od prometa nepremičnin, ki sicer nastane šele če in ko je nepremičnina prodana, kot tudi NUSZ za zadnje leto, šele v nadaljevanju pa se glede na vrstni red poplačajo hipotekarni upniki. Vendar pa je potrebno opozoriti, da navedeni stroški (stroški ceditve, ki znašajo približno 1.500 EUR za vsak izvršilni postopek, ki ga predlaga Republika Slovenija; terjatev iz naslova davka na promet z nepremičnino, stroški Državnega odvetništva RS, ki jih sicer ne plača zastopani subjekt, so pa to stroški za proračun Republike Slovenije) velikokrat močno presegajo terjatev upnika, uveljavitev katere se zahteva v postopku.

Glede na to, da se sodni izvršilni postopek za davčne terjatve vodi po neuspešni davčni izvršbi, se v praksi velikokrat pojavi situacija, ko edino premoženje dolžnika ostane nepremičnina, ki predstavlja dolžnikov dom (in je obremenjena s hipoteko banke, ki je v vrstnem redu pred Republiko Slovenijo, za kredit za nakup nepremičnine), saj dolžnik svojega davčnega dolga ne more poplačati, ker premoženje sproti porabi za preživetje. Da nima premoženja, je davčnemu organu znano veliko prej, preden Državnemu odvetništvu RS posreduje predlog za vložitev predloga za izvršbo na edino preostalo premoženje, to je nepremičnino.

V praksi se torej neredko zgodi, da so poplačani zgolj stroški izvršilnega postopka, morebiti tudi davek od prometa z nepremičnino, za ostale terjatve pa kupnina ne zadošča, veliko pa je

tudi primerov, ko ima banka pred Republiko Slovenijo boljši vrstni red zaradi že vpisane hipoteke za zavarovanje velikega zneska kredita (s katerim je bila npr. kupljena nepremičnina, ki je predmet izvršbe), kar je razvidno iz zemljiške knjige za nepremičnino že ob posredovanju predloga Državnemu odvetništvu RS. V takem primeru bo iz kupnine poleg davka na promet z nepremičnino (ki ga sploh ne bi bilo potrebno odmeriti in davčna obveznost iz tega naslova ne bi nastala, če nepremičnina ne bi bila prodana na javni dražbi) in stroškov izvršilnega postopka (ki ne bi nastali, če predlog ne bi bil vložen) poplačan ali deloma poplačan zgolj hipotekarni upnik, ki ima boljši vrstni red (običajno banka) in zaradi česar je terjatev FURS velikokrat nepoplačana ali poplačana zgolj v manjšem deležu, ki niti ne dosega založenega predujma za izvedenca. Nenazadnje pa upnik z boljšim vrstnim redom (banka) v takšnih primerih pride ne samo do poplačila, temveč ji ni potrebno vložiti predloga za izvršbo in plačati sodne takse za predlog in sklep (ki je prihodek proračuna Republike Slovenije) ter zalagati predujmov za cenilce, ker slednje plača Republika Slovenija kot vodilni upnik. Državno odvetništvo RS ocenjuje, da v takšnih primerih, predvsem pa, če gre za nepremičnino, ki je še edino premoženje dolžnika in predstavlja dolžnikov dom, predlogov na izvršbo na nepremičnino ni ekonomično vlagati, zakonodajalec pa bi moral predpise prilagoditi dejanskim razmeram tako, da bo mogoče takšne terjatve, katerih izterjava je neekonomična in povezana z nesorazmerno visokimi stroški glede na možnost dejanskega poplačila terjatve (ob upoštevanju deleža, vrednosti premoženja in vrednosti terjatve, upnikov z boljšim vrstnim redom in višine njihove terjatve, stroškov cenzitve, ...), zaradi katere se izvršilni postopek uvede, odpisati. Ker praviloma dolžniki drugega premoženja nimajo (kar izhaja iz predhodno uvedene neuspešne davčne izvršbe), se namreč zastavlja vprašanje, ali je takšen način ravnanja in prizadevanja izterjati dolg za vsako ceno skladen z določili Zakona o javnih financah, ki določa, da je potrebno s proračunskimi sredstvi ravnati gospodarno. Državno odvetništvo RS ocenjuje, da je v takšnih primerih predlog za izvršbo na nepremičnino dolžnika nesmotrn in ekonomsko neupravičen, Republika Slovenija kot upnik pa bi se morala izogibati postopkom, ki so sami sebi namen. Načelo sorazmernosti bi bilo zato po mnenju Državnega odvetništva RS potrebno upoštevati v vsakem posameznem primeru ne samo v smislu, da se za izterjavo terjatve manjše vrednosti ne posega po nepremičnini dolžnika, ki predstavlja še edino premoženje dolžnika in njegov dom, temveč predvsem ob skrbni oceni upnika, ali in za kolikšen del terjatve, ki jo izterjuje, je realno pričakovati, da bo uspel poplačati v izvršbi po odštetju stroškov izvršbe, prednostnih terjatev ter prednostnem poplačilu upnikov z boljšim vrstnim redom. Če je že pred vložitvijo predloga za izvršbo iz javno dostopnih evidenc in listin, s katerimi razpolaga upnik, razvidno, da terjatev ne bo poplačana, je vlaganje predloga za izvršbo po oceni Državnega odvetništva RS nesmiselno in ekonomsko neupravičeno iz vseh zgoraj navedenih razlogov. Zaradi navedenega je potrebno razmisliti o smotrnosti teh postopkov in v tej povezavi tudi razmisliti o morebitni spremembi določbe iz 126.a člena ZDavP-2, ki pretrganje zastaranja davčnega dolga veže na vložen predlog za zavarovanje in ob njem tudi na vložen predlog za izvršbo.

Iz zgoraj navedenih razlogov je sicer vprašljiva tudi ekonomičnost in smotrnost postopka s prodajo deleža družbenika.

Državno odvetništvo RS za leto 2020 ugotavlja, da po tem, ko je vložen predlog za izvršbo zaradi izterjave davčnega dolga s prodajo dolžnikovih nepremičnin, dolžniki pogosto aktivno pristopijo k plačilu zapadlega davčnega dolga, v posledici navedenega pa Republika Slovenija kot upnik izvršbo periodično odlaga do popolnega poplačila davčnega dolga in stroškov izvršilnega postopka (v skupnem obdobju enega leta, skladno 74. členom ZIZ). V kolikor izvedenec še ni pričel z ocenjevanjem vrednosti posameznih nepremičnin, se odloži tudi slednje in dolžnik poplača davčni dolg in stroške vloženega predloga za izvršbo, dodatni stroški pa

tekom postopka ne nastajajo. Občasno dolžniki sami predlagajo odlog izvršbe sodišču, pri tem se sklicujejo na slabo zdravstveno in premoženjsko stanje ter navajajo, da predstavlja nepremičnina, ki je predmet izvršilnega postopka, njihov dom.

1.5.4.3 Izvršilni postopki, kjer Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnikovega dolžnika

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo v reševanje 6 zadev (skupaj v reševanju v letu 2020: 42 zadev in rešenih v letu 2020: 14 zadev), na podlagi katerih je Republika Slovenija v izvršilnih postopkih udeležena kot dolžnikov dolžnik, in sicer v primerih, ko ima dolžnik upnika v izvršilnem postopku terjatev do države, ki se na podlagi sklepa izvršilnega sodišča zarubi v korist upnika. Republika Slovenija je lahko kot dolžnikov dolžnik udeležena v postopkih bodisi na podlagi izvršilnega naslova bodisi na podlagi verodostojne listine. Kot dolžnikov dolžnik v skladu z določili ZIZ Republika Slovenija v izvršilnem postopku nima nobenega pravnega sredstva, temveč zgolj poda izjavo dolžnikovega dolžnika v skladu s pozivom sodišča in določilom 111. člena ZIZ, odgovarja pa kot vsak dolžnik za škodo, ki je bila povzročena upniku, če takšne izjave ni posredovala ali je posredovala neresnično ali nepopolno izjavo.

1.5.4.4 Izvršilni postopki, kjer Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnika, na katerega je na podlagi sklepa o dedovanju prešlo premoženje zapustnika, ki je bil dolžnik v izvršilnem postopku

V navedenih primerih gre praviloma v praksi za situacije, ko je bilo zoper prvotnega dolžnika izdanih več izvršilnih sklepov večih upnikov, pri čemer se po prekinitvi postopka zaradi smrti dolžnika postopek nadaljuje zoper Republiko Slovenijo, na katero je premoženje prešlo na podlagi sklepa zapuščinskega sodišča, ker so se vsi dediči zaradi prezadolženosti zapustnika dedovanju odpovedali. V tem primeru preostanek premoženja preide na Republiko Slovenijo, v praksi pa to pomeni, da na Republiko Slovenijo ne preide nobeno vnovčljivo premoženje, saj ga zapustnik ni imel, ker je bil zadolžen (sicer bi se upniki v izvršilnih postopkih že uspeli poplačati), čeprav so praviloma v sklepu zapuščinskega sodišča (sklep o dedovanju) navedene številke računov zapustnika, včasih pa tudi več deset let staro vozilo, ki dejansko ne obstaja, ker so ga potomci zapustnika oziroma njegovi bližnji že več let pred izdajo sklepa o dedovanju odpeljali na odpad. Republika Slovenija v izvršilnem postopku dejansko ne razpolaga s podatki o dejanskem premoženju svojega pravnega prednika, ne razpolaga pa tudi s podatki o morebitnih poplačilih dolga pravnega prednika. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o dedovanju (ZD-C) Republika Slovenija ne odgovarja več za zapustnikove dolgove, čeprav je nanjo premoženje prešlo s sklepom zapuščinskega sodišča iz razloga, ker so se dediči dedovanju odpovedali.

Glede na navedeno Državno odvetništvo RS beleži znatno zmanjšanje pripada zadev, povezanih z izvršilnimi postopki, kjer Republika Slovenija nastopa kot pravni naslednik dolžnika, ki je tekom postopka umrl. Državno odvetništvo RS je prejelo v letu 2020 4 takšne zadeve za skupno vrednost terjatev v višini 15.541,43 EUR.

1.5.4.5 Postopki zavarovanja

Postopek zavarovanja vodi izvršilno sodišče na podlagi določil ZIZ. V praksi Državnega odvetništva RS se kot upnik pojavlja predvsem FURS zaradi zavarovanja davčne terjatve zoper dolžnika, ki je lastnik nepremičnine ali pa zaradi zavarovanja davčne terjatve na deležu

družbenika v gospodarski družbi. Namen zavarovanja je, da se upnik poplača iz nepremičnine, v kolikor dolжник v določenem roku ne plača terjatve, oziroma da se iz nepremičnine ali deleža družbenika poplača pred drugimi upniki, ki svojo terjatev zavarujejo kasneje ali pa ker jim je nastala kasneje. Prednost zavarovanja davčnega dolga na nepremičnini dolžnika v primerjavi z izvršbo na nepremičnini dolžnika je po oceni Državnega odvetništva RS v tem, da se zavaruje prednostni vrstni red terjatve pred vsemi poznejšimi upniki in Republika Slovenija pride do poplačila v primeru, da izvršbo predlaga drug upnik, pred upniki, ki imajo slabši vrstni red. Kljub vsemu bi bilo potrebno razmisliti o vlaganju predlogov za zavarovanje v primeru, ko imajo svoje terjatve (predvsem kadar gre za visoke zneske, ki večkrat presegajo vrednost nepremičnine) pred Republiko Slovenijo zavarovane že drugi upniki ter upoštevati tudi vrednost nepremičnine in delež, ki ga ima dolжник na nepremičnini ali v družbi, v primerjavi z višino zavarovane terjatve, nesmiselno pa je tudi več zavarovanj na isti nepremičnini, saj vsakemu sodnemu postopku sledi stroškovna posledica.

Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo potrebno načelo ekonomičnosti postopka ter načelo gospodarnega ravnanja s sredstvi proračuna upoštevati ob vsakokratni odločitvi v vsakem posamičnem primeru, ali naj se predlog za zavarovanje vloži ali ne. Državno odvetništvo RS ugotavlja, da je navedeno načelo pogosto prezrto in se vlagajo predlogi za zavarovanje zaradi zavarovanja davčnega dolga na nepremičnine, ki so v manjšinskem deležu v lasti davčnega dolžnika ali pa se vlagajo predlogi za zavarovanje za poplačilo terjatve celo za zneske, ki ne presegajo 1.000 EUR na večje število nepremičnin oziroma se vlagajo predlogi za zavarovanje, čeprav je na nepremičnini že vpisana hipoteka za poplačilo enega ali več drugih prednostnih upnikov za zneske, ki večkrat presegajo vrednost nepremičnine. Če ni pričakovati poplačila iz nepremičnine, na kateri se zahteva ustanovitev zastavne pravice, je že zavarovanje dolga nesmiselno. Državno odvetništvo RS meni, da vlaganje predlogov ne sme biti samo sebi namen, saj se s tem obremenjuje tako sodišče, kot se tudi povečujejo stroški proračuna, pri čemer stroški Državnega odvetništva RS, ki so priznani s sodno odločbo in naloženi v plačilo dolžniku, ostanejo nepoplačani in jih je potrebno izterjevati v novem izvršilnem postopku. Ne glede na navedeno pa so stroški zavarovanja manjši od stroškov izvršbe na nepremičnino oziroma delež družbenika in tudi posledice drugačne, saj ni potrebno zalagati za stroške izvedenca in nepremičnina oziroma delež družbenika kljub zavarovanju ostaja v lasti in posesti lastnika.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo v delo 1.823 zadev s predlogom za vložitev predloga za zavarovanje, za zavarovanje terjatev v skupni vrednosti glavnice 37.287.083,79 EUR. Državno odvetništvo RS je imelo v letu 2020 v delu v postopkih zavarovanja, kjer je zastopalo Republiko Slovenijo kot upnika, 7.505 zadev za skupni znesek zavarovanih terjatev v višini 247.267.789,84 EUR. V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo 3.489 zadev zavarovanja za znesek v skupni višini 119.473.043,95 EUR, pri čemer se kot zaključene zadeve zavarovanja štejejo tudi tiste, kjer je Državno odvetništvo RS nadaljevalo izterjavo dolga, ki je bil zavarovan, v izvršilnem postopku oziroma, ker je davčni dolg zastaral in je zato FURS predlagal umik predloga za zavarovanje. Zaključene zadeve torej ne pomenijo, da je bil davčni dolg, ki je bil zavarovan, tudi dejansko poplačan ali poplačan v višini, za katero je bil zavarovan.

1.5.4.6 Izvršba v tujini

Konec leta 2019 je bila ustanovljena delovna skupina za usklajevanje dela na področju zavarovanja in izterjav Republike Slovenije v tujini, in sicer z namenom aktivnejšega, usklajenega in sistematičnega pristopa k urejanju področja izterjav terjatev RS v tujini. 19. člen

ZDOdv namreč določa, da Republika Slovenija pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami zastopa državno odvetništvo, kar vključuje tudi izterjavo terjatev v izvršilnih postopkih pred tujimi sodišči.

Terjatve večinoma predstavljajo s pravnomočnimi sodnimi odločbami priznani stroški Državnega odvetništva RS ter stroški in prihodki sodišč (sodne takse, ki jih ni bilo mogoče izterjati v davčnem postopku, stroški zaradi oprostitve stroškov po sklepu sodišča, stroški mediacije, predujmi, ki so bili plačani iz sredstev sodišča, stroški kazenskega postopka, globe,...).

V tovrstnih postopkih se Državno odvetništvo RS srečuje s številnimi težavami. Državno odvetništvo RS ne razpolaga s podatki o premoženju dolžnika v tujini, niti nima ustrežne pravne podlage za pridobitev podatkov, potrebnih za izvršbo, iz tujine, kot je podana v določilu 7.čl. ZDOdv, ki velja za območje Republike Slovenije. V številnih primerih ne razpolaga niti s pravilnim naslovom dolžnika. Pri tem je potrebno opozoriti tudi, da se dolžniki nahajajo po celem svetu, ne samo v Evropi. Že samo poizvedbe o naslovu in premoženju dolžnika so povezane s stroški zastopanja v tujini, nenazadnje pa v primeru sodnega postopka v tujini Republika Slovenija ne bo oproščena plačila sodne takse kot v Republiki Sloveniji. Stroški nastajajo z zastopanjem stranke pred sodiščem, pa tudi z vsemi opravili, ki jih ima pooblaščenec zaradi postopka (pregled spisa, študij dokumentacije, potni stroški, izguba časa zaradi potovanja, urnina, poizvedbe, kopiranje dokumentacije, vpogledovanje v spis na sodišču, ...). Nenazadnje pa pomeni strošek proračuna tudi vsak pisni opomin, ki ga Državno odvetništvo RS posreduje dolžniku v tujino ter administrativnimi stroški za odprtje in vodenje posameznega spisa in njegovo arhiviranje. Že zaradi poznavanja tujega prava, jezika, ki je pri sodišču v uradni rabi, vročanja sodne pošte ter dostopa do podatkov, potrebnih za izvršbo, je za zastopanje v tujini potrebno pooblastiti odvetnika, ki bo zastopal interese Republike Slovenije kot upnika v izvršilnih postopkih v tujini.

Še bolj kot v primerih izvršbe v Republiki Sloveniji, Državno odvetništvo RS ocenjuje, da bi bilo potrebno v postopkih, kjer se dolžnik nahaja v tujini in ni pripravljen prostovoljno plačati dolga, posebej skrbno pretehtati upravičenost, smotrnost in ekonomičnost začetka takšnega sodnega postopka. Zgolj vložen predlog za izvršbo oziroma začetek sodnega postopka namreč tudi v tujini (kot v Republiki Sloveniji) ne zagotavlja poplačila in s tem povračila stroškov, ki so z vložitvijo predloga oziroma zaradi vložitve predloga za izvršbo nastali. Vendar se stroški postopka v tujini povečajo za vsa opravila pooblaščenca v tujini, poizvedbe (ki se v Republiki Sloveniji opravljajo z vpogledom v evidence, do katerih ima Državno odvetništvo RS dostop in se ne zaračunavajo), takse (Republika Slovenija je v sodnih postopkih takse oproščena), kar je vse potrebno prišteti k stroškom, ki jih ima Državno odvetništvo RS z vodenjem takšnega spisa tudi v Republiki Sloveniji. Kakšni stroški bi nastali, pa je odvisno od primera do primera, glede na vrednost spornega predmeta in glede na odvetniško tarifo in predpise, ki urejajo sodne takse v vsaki posamezni državi, kjer se terjatev sodno uveljavlja.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo v reševanje 560 zadev, v katerih se terjatve Republike Slovenije izterjujejo v tujini, za znesek terjatev v višini 432.096,44 EUR. Skupno je Državno odvetništvo RS v letu 2020 imelo v obravnavi 1.300 zadev za znesek terjatev v višini 875.884,94 EUR, zaključilo pa je 179 zadev za znesek terjatev v višini 86.923,95 EUR.

Delovna skupina se je v letu 2020 seznanila z vsebino področja, pregledala seznam terjatev, vrste terjatev in izvršilne naslove, višino terjatev, seznam držav, v katerih bi bilo potrebno

sprožiti postopek priznanja odločb (upravnih, sodnih) in izvesti izterjavo terjatev, pregledala je pravne podlage ter pripravila tudi seznam aktivnosti za delovanje skupine.

Obseg dela na področju izvršbe tujina se je razdelil tako, da kandidati za državnega odvetnika na insolvenčnem in izvršilnem oddelku obravnavajo konkretne zadeve, odprte za izterjavo in pošiljajo opomine dolžnikom, komunicirajo z lastnikom terjatve in sodelujejo z odvetnikom v tujini (operativno, v povezavi s konkretnim spisom), delovna skupina pa izvaja sledeče naloge: izvedba objave za izbiro tujih odvetnikov za zastopanje v tujini in skrbništvo pogodb, sklenjenih s posameznimi kandidati, komunikacija s tujimi odvetniki na načelni ravni, pravna analiza pravnih podlag za izterjavo v različnih državah, pravna analiza in proučevanje kriterijev zaradi sorazmernosti izterjave v tujini glede na stroške v povezavi z zakonodajo, priprava predlogov morebitnih zakonodajnih sprememb in dajanje navodil ter usmerjanje neposredno na posameznih spisih.

Program dela Državnega odvetništva RS na področju I tujina je tako sledeč:

- pregled vseh zadev I tujina in zavrnitev zadev, za katere Državno odvetništvo RS ni pristojno (po 185. členu Zakona o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije in po Zakonu o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in o financiranju terorizma zaradi ugotovitve dejanske višine terjatev, za katere je Državno odvetništvo RS pristojno za izterjavo;
- glede zadev, za katere Državno odvetništvo RS ni pristojno, se bo pripravilo Navodilo za postopanje za zavrnitev zadev z vprašanji in odgovori;
- preverilo se je strošek pošiljanja opomina (AR, R) v tujino;
- proučilo se bo pravne podlage za izterjavo v tujini (morebitna uporaba Uredbe 1215/12, evropskega plačilnega naloga, evropskega izvršilnega naslova ipd.) in zaprosilo Ministrstvo za pravosodje za mednarodno sodelovanje glede poizvedbe o postopkih izvršbe v drugih državah (postopek priznanja tuje sodne in upravne odločbe, postopek izvršbe ipd.);
- proučilo se bo problematiko nesorazmernosti stroškov izterjave glede na terjatev in način odpisa teh terjatev (trenutno četrti odstavek 77. člena Zakona o javnih financah ne omogoča odpisa večine vrst terjatev zaradi nesorazmernosti, ker določa, da se kot dolgovi ne štejejo dolgovi do države oziroma občin iz naslova obveznih dajatev, obvezne dajatve pa so vsi davčni prihodki in nedavčni prihodki, ki so z zakoni in drugimi predpisi predpisani kot splošno obvezni (npr. takse, pristojbine in denarne kazni), kar pomeni, da odpis zakonsko ni mogoč;
- določil se bo najnižji znesek za izterjavo, za katero bi bil sprožen postopek priznanja in izvršbe v tujini;
- Ministrstvo za finance se bo kontaktiralo glede problematike odpisa terjatev;
- izvedle se bodo aktivnosti v zvezi s postopkom za izbiro odvetnikov za izterjavo v tujini, in sicer za države BiH, Srbijo, Hrvaško, Italijo, Avstrijo, Nemčijo, Španijo in Makedonijo.

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 insolventnih postopkih glavne naloge Državnega odvetništva RS predstavljajo prijava terjatev, prijava ločitvenih pravic (če so terjatve zavarovane) in prijava izločitvenih pravic Republike Slovenije v insolventne postopke nad pravnimi in fizičnimi osebami v Republiki Sloveniji in v tujini (81,92 %). V več kot polovici zadev je šlo za prijave terjatev v stečajne postopke nad pravnimi osebami s sedežem v Republiki Sloveniji (52,51 %). 27 % delež vseh prijav terjatev je predstavljal prijave terjatev v postopke osebnih stečajev nad dolžniki, ki poslujejo oziroma imajo običajno prebivališče v Republiki Sloveniji. V preostanku (1,94 %) je šlo za prijave izločitvenih pravic Republike Slovenije na nepremičnem oziroma premičnem premoženju stečajnih dolžnikov ter za prijave terjatev v postopke stečaja zapuščine, v postopke prisilne likvidacije in prijave terjatev v insolventne postopke nad pravnimi oziroma fizičnimi osebami, ki se vodijo pred tujim sodiščem.

Najpogosteje je Državno odvetništvo RS zastopalo upnike FURS, ZPIZ in ZZZS, v manjši meri pa tudi sodišča in ministrstva.

Predloge za začetek stečajnega postopka nad pravnimi oziroma fizičnimi osebami je Državno odvetništvo RS v vseh zadevah vložilo na predlog upnice FURS (13 % delež). V 10,88 % primerih je bil vložen predlog za začetek stečajnega postopka nad pravno osebo, v 1,28 % primerih predlog za začetek postopka osebnega stečaja ter v 0,84 % primerih predlog za začetek prisilne likvidacije pravne osebe. V letu 2020 Državno odvetništvo RS ni vložilo nobenega predloga za začetek stečajnega postopka nad pozneje najdenim premoženjem. V preostanku (5,08 % deležu) je šlo za postopke izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra brez likvidacije, v katerih je Državno odvetništvo RS na predlog FURS ali ministrstva vložilo ugovor proti sklepu o začetku postopka izbrisa. Velja izpostaviti, da je bilo Državno odvetništvo RS v vseh teh primerih z ugovorom uspešno in je zato sodišče s sklepom postopek izbrisa ustavilo.

Državno odvetništvo RS ves čas spremlja celoten potek insolventnega postopka, nosilce terjatev obvešča o opravljenih procesnih dejanjih in skrbi, da se zagotovijo najugodnejši pogoji glede višine plačila ter rokov za plačilo terjatev Republike Slovenije in državnih organov, k jih zastopa, na način, da vlaga ugovore, pritožbe in druge vloge na sodišče, se udeležuje narokov in upniških odborov ter sodeluje s stečajnimi upravitelji.

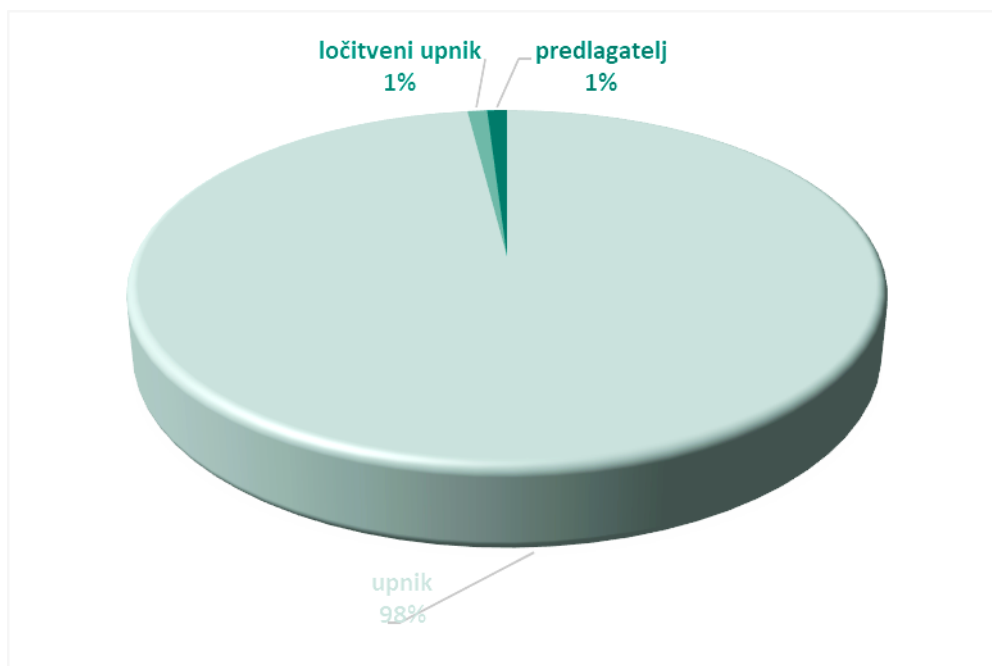
V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 4 pravnih zadeve, povezane z insolventnimi postopki. V vlogi pravnega svetovanja je Državno odvetništvo RS v letu 2020 podalo predloge in mnenje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZFPPIPP (Novela ZFPPIPP-H).

1.6.2 Statistični podatki

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 5.314 zadev.

V okviru prijav terjatev v postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja so največji delež prijav predstavljale prijave terjatev v stečajni postopek nad pravno osebo, in sicer je Državno odvetništvo RS prijaviło terjatve v 2.404 zadevah. Druga največja skupina zadev so v letu 2020 predstavljale prijave terjatev v postopek osebnega stečaja, ki jih je bilo 2.120. Nadalje je v letu 2020 Državno odvetništvo RS terjatve prijaviło tudi v postopke prisilne poravnave (teh je bilo 11), pa tudi v postopek stečaja zapuščine (35). Državno odvetništvo RS je v letu 2020 obravnavalo tudi 1 zadevo v postopku 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 petega odstavka 221 b. člena ZFPPIPP. Državno odvetništvo RS je prijaviło izločitveno pravico v 5 zadevah.

Graf: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v prejetih zadevah v postopkih zaradi insolventnosti in postopkih prisilnega prenehanja



Državno odvetništvo RS je v letu 2020 podalo tudi predloge za začetek stečajnih postopkov oziroma postopkov prisilnega prenehanja. Največkrat je predlagalo začetek stečajnega postopka nad pravno osebo, in sicer v 440 zadevah, v 44 zadevah je podalo predlog za začetek postopka osebnega stečaja, predlagalo pa je tudi postopke stečaja nad pozneje najdenim premoženjem (1) in začetek postopka prisilne likvidacije (66).

V 145 zadevah je Državno odvetništvo RS vložilo ugovor zoper izbris iz sodnega registra brez likvidacije.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2020 v delu 19.073 zadev, zaključilo pa je 7.073 zadev. Na dan 31. 12. 2020 je bilo na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja nerešenih še 12.000 zadev.

Preglednica: Število prejetih in vloženih zadev v letu 2020 zbirno in po posameznih organizacijskih enotah v letu 2020

	ZBIRNO	2020									
	2020	LJ	CE	KP	KR	MB	MS	NG	NM	PT	
Predlog za uvedbo:											
a) postopka osebnega stečaja	44	23	0	4	4	0	11	0	2	0	
b) stečajnega postopka nad pravno osebo	440	195	96	19	16	59	17	8	28	2	
Prijava:											
a) terjatve v postopek osebnega stečaja	2.120	492	305	161	157	470	225	0	134	116	
b) terjatve v stečajni postopek nad pravno osebo	2.404	941	411	157	109	317	143	74	189	63	
c) izločitvene pravice	5	4	0	0	1	0	0	0	0	0	
č) terjatve v postopek prisilne poravnave	11	0	1	2	0	4	4	0	0	0	
d) terjatve v stečaj zapuščine	35	11	9	0	3	8	1	0	3	0	
Ugovor zoper izbris iz sodnega registra	145	91	8	5	2	13	4	2	18	2	

1.6.3 Analiza primerjalnih vrednosti

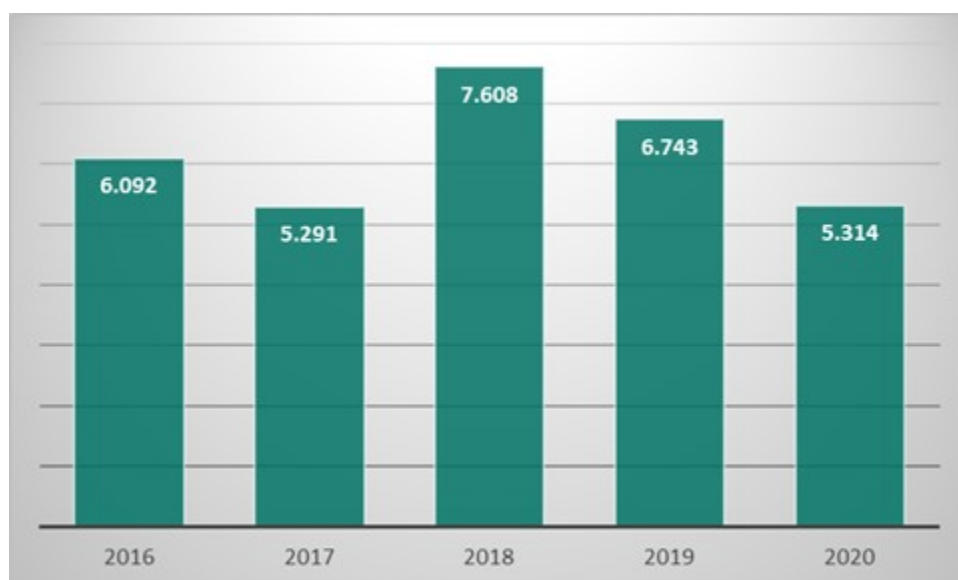
V letu 2020 je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 5.314 zadev, kar je 21,19 odstotkov manj kot leta 2019, ko je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 6.743 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2020 v delu 19.073 zadev, kar je 12,57 odstotkov manj kot leta 2019, ko je imelo v delu 21.815 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 zaključilo 7.073 zadev, kar je 12,20 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je bilo zaključenih 8.056 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo nerešenih še 12.000 zadev, kar je v primerjavi z 31. 12. 2019, ko je bilo nerešenih 13.759 zadev, 12,78 odstotkov manj.

Graf: Število prejetih zadev v postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja v obdobju 2016 – 2020



Državno odvetništvo RS poudarja, da na število prejetih zadev, število zadev v delu in število zaključenih zadev v posameznem letu praktično nima vpliva, saj postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja vodi na podlagi obvestil zastopanih subjektov, ki bodisi zahtevajo uvedbo posameznega postopka ali pa prijavo terjatev v tovrstne postopke. Leta 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo nekoliko manj zadev kot v letih 2018 in 2019, kar je verjetno povezano s sprejetjem zakonov z ukrepi za preprečevanje in omilitev posledic epidemije nalezljive bolezni COVID-19. Prav tako je ob koncu leta 2020v primerjavi z letom 2019 manjše število nerešenih zadev.

1.6.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

1.6.4.1 Splošno

Z namenom zaježitve epidemije in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo je bilo v letu 2020 sprejetih več interventnih zakonov. Sprejeti interventni zakoni zadevajo tudi insolvenčno področje, zato se v letu 2021 na Državnem odvetništvu RS pričakuje obravnavanje vprašanj in zadev iz tega naslova.

V letu 2020 so bile v sodni praksi sprejete odločitve, ki bodo prispevale k bolj ekonomičnemu in hitrejšemu poteku insolvenčnih postopkov. K nadaljnjemu razvoju sodne prakse na insolvenčnem področju bo prispevala tudi uvedba dopuščene revizije v insolvenčnih postopkih, ki je predlagana v predlogu Novele ZFPPIPP-H.

Glede na upad gospodarske aktivnosti, ki je posledica epidemije in ukrepov za zaježitev epidemije, se v letu 2021 pričakuje porast števila dolžnikov in insolvenčnih postopkov nad pravnimi osebami in posamezniki. Prav tako se pričakuje, da se bo na Državnem odvetništvu RS obravnavalo še več zadev s področja insolvenčnih postopkov nad posamezniki in podjetji, ki poslujejo v tujini.

1.6.4.2 Organizacija dela v času izrednih razmer zaradi razglašene epidemije nalezljive bolezni COVID-18 in digitalno poslovanje v insolvenčnih zadevah

Zaradi izrednega dogodka epidemije nalezljive bolezni COVID-19 je predsednik Vrhovnega sodišča RS z Odredbo o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83. a člena Zakona o sodiščih in razlogov iz 1. člena Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) z dne 4. 5. 2020 odločil, da sodišča od 5. 5. 2020 ne opravljajo narokov, ne odločajo in ne vročajo sodnih pisanj v zadevah prisilne poravnave in stečaja, v katerih do vključno 30. 3. 2020 ni bil izdan sklep o začetku postopka. Navedeno je veljajo do preklica dne 30. 5. 2020. Ves preostali čas, ko je bila razglašena epidemija na območju Republike Slovenije, so se zadeve prisilne poravnave in stečaja skladno z odredbami predsednika Vrhovnega sodišča RS štete kot nujne, zato je bilo treba aktivnosti v zadevah opravljati v rokih. Prav tako so se v postopkih (sicer v manjšem obsegu kot običajno) opravljali naroki, z izjemo javnih dražb in drugih opravil, ki zahtevajo osebne stike upraviteljev, udeležencev in drugih oseb v teh postopkih.

Glede na navedeno se obseg dela v insolvenčnih zadevah v tem obdobju ni zmanjšal, zato je bilo treba proces dela organizirati na način, da so bile vse odprte zadeve kljub omejitvam

opravljene v rokih. Državno odvetništvo RS je bilo zato postavljeno pred velik izziv. Vsem zaposlenim, ki delajo na insolvenčnih zadevah, so bili prednostno zagotovljeni prenosni računalniki in omogočen oddaljen dostop do HKOM omrežja in e-Sodstva. Nikakor pa vseh procesnih aktivnosti v zakonsko postavljenih rokih ne bi bilo možno opraviti brez predanosti ter velike pripravljenosti za pomoč in sodelovanje vseh zaposlenih. Insolvenčna pisarna je z ažurnim obveščanjem o prispeli pošti, rokih in narokih pripomogla k temu, da je bilo delo pravočasno opravljeno, neprecenljiva pa je bila tudi stalna dosegljivost sodelavcev iz Službe za informatiko in informatizacijo poslovnih procesov na Državnem odvetništvu RS ter njihova pripravljenost za pomoč in svetovanje vsem, ki delajo na insolvenčnih zadevah.

V insolvenčnih zadevah sicer poteka poslovanje z okrožnimi sodišči, ki so stvarno pristojna za vodenje postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, izključno elektronsko.

V letu 2020 je bilo na področju digitalizacije poslovanja na Državnem odvetništvu RS uvedenih več novosti in izboljšav, in sicer:

- vsi kandidati za državne odvetnike na insolvenčnem in izvršilnem oddelku so prejeli prenosne računalnike,
- vsem kandidatom za državne odvetnike na insolvenčnem in izvršilnem oddelku na Državnem odvetništvu na sedežu v Ljubljani je bil omogočen oddaljen dostop do HKOM omrežja (s čimer je bil omogočen oddaljen dostop do e-Vpisnika in vpogled v roke in naroke v zadevah ter oddaja vlog in vpogled v sodne St spise na portalu e-Sodstvo),
- omogočeno je bilo digitalno podpisovanje dopisov/dokumentov,
- na pobudo Državnega odvetništva RS je Vrhovno sodišče RS podalo pojasnila v povezavi z določili Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju in Pravilnika o elektronskem poslovanju v civilnih in sodnih postopkih glede podpisovanja elektronskih vlog na portalu e-Sodstvo,
- vloge in priloge k vlogam je bilo mogoče brez skeniranja generirati v PDF/A format, ki je skladen z zahtevami Pravilnika o elektronskem poslovanju v civilnih in sodnih postopkih in Pravilnika o elektronskem poslovanju v postopkih zaradi insolventnosti,
- možnost udeležbe na sestankih v aplikaciji Microsoft Teams,
- stalna pomoč in svetovanje Službe za informatiko in informatizacijo poslovnih procesov na Državnem odvetništvu RS zaposlenim na oddelku,

ki so bile ključne in so v največji meri prispevale k temu, da je delo v času epidemije v insolvenčnih zadevah potekalo nemoteno in ob upoštevanju varnostnih priporočil in navodil NIJZ. Oddaljen dostop do HKOM omrežja je nosilec spisov omogočil, da so v sodelovanju z insolvenčno pisarno, ki je nosilce obveščala o prispeli pošti, pravočasno opravili vse aktivnosti v tekočih zadevah. Glede podpisovanja elektronskih vlog na portalu e-Sodstvo je Vrhovno sodišče RS pojasnilo, da vlogo in priloge, oddane na portalu e-Sodstvo, uporabnik podpiše s kvalificiranim digitalnim potrdilom, zato nosilec spisov ni bilo treba lastnoročno podpisovati vlog, zaradi česar vlog ni bilo treba skenirati. Nosilci spisov so zato vloge sami generirali v ustrezen format in jih pravočasno (tudi od doma) oddali na portalu e-Sodstvo.

Izvajanje dela v času epidemije je torej botrovalo tudi hitrejši digitalizaciji dela. Zmanjšal se je obseg papirnega poslovanja in prenašanja spisov. Pričakuje se, da se bo trend pospešenega razvoja digitalizacije v letu 2021 še nadaljeval.

1.6.4.3 Izvajanje 12. člena ZDOdv

Drugi odstavek 12. člena ZDOdv 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 odpove. 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 povzroča dodatno administrativno delo tako FURS, ki mora za vsakega upnika posebej izdelati seznam izvršilnih naslovov kot tudi Državnemu odvetništvu RS, ki vodi tri ločene zadeve za istega stečajnega dolžnika. Ob upoštevanju trenutno veljavne zakonodaje namreč enotna prijava vseh terjatev ni mogoča.

Tolmačenje drugega odstavka 12. člena ZDOdv prav tako poraja vprašanje glede pristojnosti Državnega odvetništva RS za zastopanje ZPIZ in ZZZS v pravnih postopkih v zvezi z ugotovitvijo obstoja oziroma neobstoja prekane terjatve in ločitvene ter izločitvene pravice ZPIZ-a oziroma ZZZS-ja, začeti na podlagi napotitvenega sklepa stečajnega sodišča. Vprašanje, ki se poraja v zvezi z razlago navedenega člena je, ali uveljavljanje terjatev obsega tudi pooblastilo Državnemu odvetništvu RS za zastopanje zavodov v zgoraj izpostavljenih postopkih. Ob upoštevanju jezikovne razlage in določb Pravilnika o postopku uveljavljanja terjatev Republike Slovenije v postopkih zaradi insolventnosti Državno odvetništvo RS meni, da pooblastila za zastopanje zavodov v pravnih postopkih drugi odstavek 12.člena ZDOdv državnemu odvetništvu ne daje.

1.6.4.4 Pravna problematika

1.6.4.4.1 Smrt dolžnika v postopku osebnega stečaja

Stečajna sodišča v osebnem stečaju, ko dolžnik umre, stečajni postopek zaradi smrti dolžnika prekinejo. Sodišča ugotavljajo, da nastala situacija v ZFPPIPP ni urejena, zato uporabijo določbe ZPP in postopek osebnega stečaja prekinejo. Sodna praksa poudarja, da za avtomatično nadaljevanje postopka osebnega stečaja s postopkom stečaja zapuščine ni pravne podlage. Postopki po uradni dolžnosti se lahko vodijo le, če imajo za to zakonsko podlago, ki pa je ni ne v ZFPPIPP ali ne v drugem predpisu.

Navedeno pravno stanje je za upnike neugodno in ima številne negativne posledice, ki se kažejo zlasti v dodatnem delu in stroških. Sodišče bi lahko konkretno pravno praznino razlagalo v skladu z namenom ZFPPIPP in nadaljevalo osebni stečaj ali pa avtomatsko nadaljevalo postopek s stečajem zapuščine. Zaradi prekinitve stečajnega postopka je potrebno izvesti zapuščinski postopek, počakati na izjave dedičev in nato na predlog upnikov za začetek stečaja zapuščine ter na novo prijaviti terjatev v stečaj zapuščine, zaradi česar strankam-upnikom, tudi RS, nastajajo le dodatni stroški. Dodatno delo in stroški pa nastajajo tudi sodiščem.

Državno odvetništvo RS podaja nekaj razlogov, ki govore v prid nadaljevanju postopka s stečajem zapuščine, in sicer:

Osební stečaj v osnovi izhaja iz stečaja pravne osebe. V stečaju pravne osebe pravna oseba na koncu stečaja praviloma preneha. Pri osebnem stečaju do takšnega prenehanja fizične osebe seveda ne more priti, zato je osebni stečaj ustrezno modificiran. V konkretnem primeru pa se je zaradi naravnega poteka dogodkov (smrti stečajnega dolžnika – fizične osebe) zgodilo prav to – oseba je prenehala. Zato bi bilo logično, da sodišče nadaljuje osebni stečaj ali pa se osebni stečaj avtomatsko spremeni v stečaj zapuščine in se tako na koncu doseže osnovna ideja stečaja – upniki se enakomerno poplačajo, oseba pa je prenehala. Ta ideja je v zakonodaji v najbolj osnovni obliki urejena pri stečaju pravne osebe.

Državno odvetništvo RS tako ugotavlja, da omenjena pravna praznina v ZFPPIPP upnike spravlja v težak položaj, kar je zaznal tudi predlagatelj Zakona o spremembah in dopolnitvah ZFPPIPP (delavno gradivo št. EVA 2016-2030-0030) in dodal 396.a člen, ki se glasi: *»Če stečajni dolžnik po začetku postopka osebnega stečaja umre, se postopek osebnega stečaja nadaljuje nad stečajno maso, na dediče stečajnega dolžnika pa preide terjatev do ostanka stečajne mase po poplačilu terjatev upnikov.«*

1.6.4.4.2 Dvakrat začet stečajni postopek nad istim subjektom

V stečajnem postopku, ko se je začel stečajni postopek s sklepom, zoper katerega je dolžnik vložil pritožbo, ki je bil razveljavljen, v ponovnem postopku pa je sodišče znova izdalo sklep o začetku stečajnega postopka, se pojavi težava pri odgovoru na vprašanje, ali je treba ponovno prijaviti terjatve, ali se terjatve prijavljene na podlagi prvega sklepa štejejo za prijavljene. V drugem sklepu o začetku stečajnega postopka je namreč navedeno, da se stečajni postopek začne z dnem izdaje drugega sklepa in tudi v oklicu je začetek stečaja ta datum in potem ponovno teče trimesečni rok za prijavo terjatev.

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 med pravnimi posledicami 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 stečaja oziroma oklica, veljale za prijavljene tudi v primeru, če sodišče izda znova sklep o začetku stečajnega postopka in oklic za prijavo terjatev. Takšno posebno pravilo o prijavi in plačilu terjatev je v 289. členu ZFPPIPP za terjatve, ki so bile prijavljene v postopek prisilne poravnave, da se štejejo za prijavljene v stečajnem postopku in jih ni treba ponovno prijaviti.

Državno odvetništvo RS v zvezi z navedeno problematiko ugotavlja, da navedena nedoslednost v zakonu ne zagotavlja pravne varnosti, saj lahko pripelje do različnega razumevanja zakonskih določb in negativnih posledic za upnike (ponovno plačilo sodnih taks, stroški sestave in vlaganja prijav itd), zato ni odveč, da bi to upošteval tudi zakonodajalec pri sprejemanju Zakona o spremembah in dopolnitvah ZFPPIPP (Novela ZFPPIPP-H).

1.6.4.5 Uveljavljanje terjatev Republike Slovenije v insolventnih postopkih z mednarodnim elementom

Prenovljena Uredba o postopkih v primeru insolventnosti²² ureja postopek v primeru insolventnosti posameznika ali podjetja, ki redno posluje v drugi državi članici Evropske unije. Skladno z Uredbo se domneva, da je za uvedbo postopka v primeru insolventnosti pristojno sodišče države članice, v kateri ima dolžnik, ki je pravna oseba, registriran sedež; v kateri posameznik, ki opravlja poslovno ali poklicno dejavnost, posluje; in v primeru potrošnika, kjer ima potrošnik običajno prebivališče.

Na Državnem odvetništvu na sedežu v Ljubljani je bilo v letu 2020 na podlagi Uredbe o postopkih v primeru insolventnosti v nemškem in angleškem jeziku prijavljenih 14 prijav terjatev v insolventne postopke nad pravnimi in fizičnimi osebami, ki so se vodili pred sodišči v Zvezni republiki Nemčiji, Republiki Avstriji, Republiki Italiji in v Republiki Hrvaški. Terjatve so bile s strani sodišča oziroma upraviteljev v večini primerov priznane. V primerih, ko je bila terjatev s strani upravitelja prerekana, je Republika Slovenija kot upnica v vseh primerih že v insolventnem postopku z dodatnimi pojasnili (in dokazili) uspešno uspela izkazati svoje terjatve do stečajnega dolžnika, zato terjatev ni bilo treba uveljavljati v pravnem postopku na ugotovitev obstoja terjatve pred tujimi sodišči. Navedeno je doprineslo k preprečitvi nastajanja nadaljnjih stroškov pravnega postopka pred tujimi sodišči, s tem povezanimi stroški prevodov listin in stroški zastopanja tujih odvetnikov, ki bi jih bilo kasneje težko izterjati od dolžnika, ki je insolventen in prezadolžen.

1.6.4.6 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Novela ZFPPIPP-H)

Ministrstvo za pravosodje je Državno odvetništvo RS povabilo k podaji pripomb in mnenja k delovnemu gradivu in besedilu Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah ZFPPIPP (Novela ZFPPIPP-H). Z Novelo ZFPPIPP-H se v pravni red Republike Slovenije prenaša Direktiva o prestrukturiranju in insolventnosti²³, odpravljajo neskladja zakona z Ustavo Republike Slovenije²⁴, ki jih je Ustavno sodišče RS ugotovilo v svojih ugotovitvenih odločbah, ter na novo uvaja rešitve na podlagi spoznanj in primerov iz sodne in poslovne prakse v postopkih insolventnosti ter postopkih preventivnega in sodnega prestrukturiranja dolžnikov. Državno odvetništvo RS je podalo predloge in dopolnitve k členom novele. Na podlagi izkušenj iz prakse Državnega odvetništva RS in problematike, ki se pojavlja v povezavi s prijavi in uveljavljanem terjatev, ločitvenih in izločitvenih pravic Republike Slovenije in državnih organov v insolventnih postopkih, je podalo dodatne predloge k noveli, ki bi skladno s cilji Direktive prispevali k učinkovitejšemu in hitrejšemu poteku insolventnih postopkov in prestrukturiranju podjetij, ki so sposobna preživeti, ter k zmanjšanju stroškov teh postopkov.

²² Uredba (EU) 2015/848 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. 5. 2015 o postopkih v primeru insolventnosti (prenovitev);

²³ Direktiva (EU) 2019/1023 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. 6. 2019 o okvirih preventivnega prestrukturiranja, odpustu dolgov in prepovedih opravljanja dejavnosti ter ukrepih za povečanje učinkovitosti postopkov glede prestrukturiranja, insolventnosti in odpusta dolgov ter o spremembi Direktive (EU) 2017/1132.

²⁴ Uradni list RS/I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ50, 68/06 - UZ121,140,143, 47/13, 47/13, 75/16 - UZ70a.

1.7 Nepravdni postopki

1.7.1 Uvod

Državno odvetništvo RS se vključuje v nepravdne postopke, tj. zadeve, ki se rešujejo po pravilih Zakona o nepravdnem postopku (ZNP), zlasti v postopke ureditve premoženjskih razmerij, postopke za določitev odškodnine, postopke 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.

Z novelo ZNP-1 (Uradni list RS št. 16/2019), ki je pričela veljati 15. 4. 2019, ima Državno odvetništvo RS novo vlogo, določeno v 46. členu ZNP-1. Če sodišče oceni, da je zaradi varovanja koristi oseb iz drugega odstavka 6. člena ZNP-1 in zahtevnosti zadeve potrebno zastopanje po odvetniku ali drugi osebi, ki je opravila pravniški državni izpit, lahko sodišče Državno odvetništvo RS pozove, da prevzame zastopanje centra za socialno delo.

Citirana zakonska določba odpira možnosti, da Državno odvetništvo RS pred sodiščem prevzame vlogo zastopnika centra za socialno delo (CSD), pri čemer ne gre za avtomatizem, temveč se za to odloči sodišče, ki v vsakem primeru posebej presodi, ali so izpolnjeni zakonski pogoji, da se kot zastopnika CSD v postopek pritegne državno odvetništvo. V teh primerih Državno odvetništvo RS mora prevzeti zastopanje CSD pred sodiščem. Glede na to, da gre za ohlapno definicijo pogojev, obstaja možnost, da bo teh primerov več. Državno odvetništvo RS lahko kot zastopnik CSD nastopi v naslednjih primerih:

- v postopku postavitve odrasle osebe pod skrbništvo,
- v postopku za pridobitev popolne poslovne sposobnosti otroka, ki je postal roditelj,
- v postopkih varstva koristi otroka,
- v postopkih za odločanje o varstvu in vzgoji otroka, preživljanju otroka in otrokovih stikih ter za spremembo sklepa, ki ta vprašanja ureja,
- v postopku za odločanje o vprašanih izvajanju starševske skrbi, ki bistveno vplivajo na otrokov razvoj,
- v postopku za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok,
- v postopku za postavitvev otroka pod skrbništvo,
- v postopku za namestitev otroka v rejništvo, ki ni del postopka za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok, in postopek za prenehanje rejništva,
- v postopku za podelitev starševske skrbi sorodniku,
- v postopku za posvojitev in razveljavitve posvojitve.

1.7.1.1 Zapuščinski postopki

Državno odvetništvo RS se kot zakoniti zastopnik Republike Slovenije pojavlja v zapuščinskih postopkih na okrajnih sodiščih v več vlogah:

- Na podlagi drugega odstavka 130. člena ZD se **zapuščina, v kolikor se po preteku enega leta od objave oklica dedičem ne zglosi noben dedič, razglosi za lastnino Republike Slovenije** in izroči pristojnemu organu Republike Slovenije (kaduciteta). Zapuščina postane last Republike Slovenije tudi, če se vsi dediči odpovedo dedovanju.

- Če je zapustnik premoženja z oporoko zapustil Republiki Sloveniji, je ta dedič v **zapuščinskem postopku**.
- Republika Slovenija **prijavlja različne terjatve**, ki jih ima do pokojnika v zapuščinskih postopkih in terja plačilo od dedičev – najpogosteje se prijavljajo terjatve za Ministrstvo za finance - FURS (neplačani davki)
- 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**. Ta omejitev se izvede tako, da postane del zapustnikovega premoženja, ki ustreza vrednosti prejete pomoči, lastnina Republike Slovenije, če se je pomoč financirala iz proračuna Republike Slovenije, oziroma lastnina občine, če se je pomoč financirala iz proračuna občine. Premoženje, ki postane lastnina Republike Slovenije ali občine, se s sklepom izroči pristojnemu organu Republike Slovenije oziroma pristojnemu organu občine.

1.7.1.2 Postopki za razdružitev solastnine

Bodisi, da je do solastninske skupnosti prišlo po volji strank, še bolj pa v primeru, da je nastala na podlagi zakona, v sebi solastnina skriva nasprotujoče si interese udeležencev in je pogosto vir sporov in nesoglasij med njimi. Gre za različne poglede v zvezi z rednim vzdrževanjem stvari in njeno uporabo, razpolago in podobno.

Predmet postopkov za razdružitev solastnine so običajno kmetijska zemljišča; Državno odvetništvo RS 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.

Po 156. členu ZNP-1 mora predlog za delitev nepremičnine vsebovati zemljiškoknjižne podatke ali pa je treba predložiti 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 zakoniti zastopnik Republike Slovenije je zavezano, da v imenu Republike Slovenije elektronsko vlaga vse tiste zemljiškoknjižne predloge, ki se nanašajo na predlagatelja Republiko Slovenijo, kar je tudi v skladu z ZDOdv.

Državno odvetništvo RS največkrat vlaga zemljiškoknjižne predloge za vknjižbo lastninske pravice na zemljiščih, uporabljenih za gradnjo javnih cest, mejnih prehodov, veliko predlogov pa se nanaša tudi na vknjižbo lastninske pravice na stanovanjih in poslovnih objektih.

Sodišča Državnemu odvetništvu RS vročajo tudi zemljiškoknjižne sklepe v postopkih, kjer Republika Slovenija 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 predloga zastopanelega subjekta, ki razpolaga z vsemi podatki o predmetni zadevi in razlogi glede 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 ZNP sodišče odloča o odškodnini, če je z zakonom določeno, da se

odškodnina določi v nepravdnem postopku (137. člen ZNP-1). 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.

Predloge za določitev odškodnine v nepravdnem postopku Državno odvetništvo RS vložijo 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 okviru razlastitvenega postopka razlastitveni upravičenec in zavezanec ne skleneta sporazuma o odškodnini oziroma nadomestilu, upravni organ napoti stranke za odmero odškodnine na sodišče.

V nekaterih primerih tudi v nepravdnem postopku za določitev odškodnine pride do sodne poravnave, v kolikor je v nepravdnem postopku dosežen sporazum med predlagajočo stranko in nasprotnim udeležencem glede višine vrednosti nepremičnine, ki je predmet nepravdnega postopka, upoštevajoč predložene cenitve oziroma po potrebi dopolnitve cenitev oziroma izvedeniška mnenja, ki jih po našem predlogu izdelajo cenilci na zahtevo naše stranke. Takšna rešitev je za Republiko Slovenijo najbolj racionalna, glede na to, da ni potrebno zalagati predujma za nove cenitve, glede na dejstvo, da skladno z določbami Zakona o nepravdnem postopku vse stroške v nepravdnih postopkih za določitev odškodnine nosi zavezanec za plačilo odškodnine.

Državno odvetništvo RS ocenjuje, da postopki za določitev odškodnine pri sodiščih potekajo tekoče, vendar zahtevajo čas, saj sodišče postavi izvedenca za ocenitev vrednosti nepremičnine, po izdelani cenitvi pa je potrebno udeležencem postopka dati tudi primeren čas za morebitne pripombe.

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.

1.7.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 16.339 nepravdnih zadev, skupno pa je imelo leta 2020 na tem področju v delu 25.701 zadev.

V letu 2020 je bilo zaključenih 17.647 zadev, odprtih zadev pa je na dan 31. 12. 2020 ostalo 8.054.

Preglednica: Število prejetih in vloženih predlogov v letu 2020 zbirno

	ZBIRNO 2020
Predlog za določitev odškodnine	46
Predlog za ločitev zapuščine	3
Predlog za uvedbo zapuščinskega postopka	42
Predlog za omejitev dedovanja	1.410
Prijava v zapuščinski postopek	706
Predlog za razglasitev mrtvega	52
Predlog za razdružitve solastnine	20
Kaduciteta (zapuščina brez dedičev)	307
Zemljiškoknjižni predlog	8.735

1.7.2.1 Zapuščinski postopki

Državno odvetništvo RS je leta 2020 prejelo 706 predlogov za **prijavo terjatev v zapuščino**, kar je 5,53 odstotkov več kot leta 2019, ko je prejelo 669 predlogov.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 3 **predloge za ločitev zapuščine**, kar je enako število prejetih predlogov kot leta 2019.

Pripad zadev, v katerih Državno odvetništvo RS poda **predlog za omejitev dedovanja**, je 1.410, kar je 6,58 odstotkov več kot leta 2019, ko je bilo teh predlogov vloženi 1.323.

Republiko Slovenijo je Državno odvetništvo RS v letu 2020 zastopalo tudi v 307 novih zadevah, ki se nanašajo na **zapuščino brez dedičev (kaduciteta)**, kar je 5,14 odstotkov več kot v letu 2019, ko je bilo teh zadev 292.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 42 **predlogov za uvedbo zapuščinskega postopka** in 52 predlogov, da na sodišče vloži **predlog za razglasitev mrtvega**, torej 94 zadev, kar je glede na leto 2019, ko je prejelo 30 predlogov za uvedbo zapuščinskega postopka in v 50 zadevah predlagalo razglasitev osebe za mrtvo, 10,59 odstotkov več.

1.7.2.2 Postopki za razdružitev solastnine

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 35 zadev, ki se nanašajo na **delitev solastnine**, in 20 zadev, ki se nanašajo na **delitev skupnega premoženja**, kar je 55 novih zadev v zvezi s postopki razdružitve solastnine, to pa je 19,57 odstotkov več kot leta 2019, ko je je Državno odvetništvo RS vložilo 46 predlogov za razdružitev solastnine.

1.7.2.3 Zemljiškoknjižni postopki

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 vložilo 8.735 zemljiškoknjižnih predlogov, kar je 12,51 odstotkov manj kot leta 2019, ko je vložilo 9.984 zemljiškoknjižnih predlogov.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo tudi 4.690 zemljiškoknjižnih sklepov, ki jih sodišča izdajo po uradni dolžnosti, kar je 10,59 odstotkov več kot leta 2019, ko jih je prejelo 4.241.

1.7.2.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS vložilo 46 predlogov za določitev odškodnine, kar je 228,57 odstotkov več kot v letu 2019, ko je Državno odvetništvo RS vložilo 14 predlogov za določitev odškodnine.

1.7.2.5 Drugi nepravdni postopki

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 37 novih zadev v **postopkih vzpostavitve etažne lastnine**.

Nadalje je Državno odvetništvo RS v letu 2020 v delo prejelo 73 novih zadev za **določitev pripadajočega zemljišča po določilih ZVetL**.

1.7.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo skupno 16.339 nepravdnih zadev, kar je 6,78 odstotkov manj kot leta 2019, ko je prejelo 17.527 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 na tem področju v delu 25.701 zadev, kar je 0,43 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je imelo na tem področju v delu 25.811 zadev.

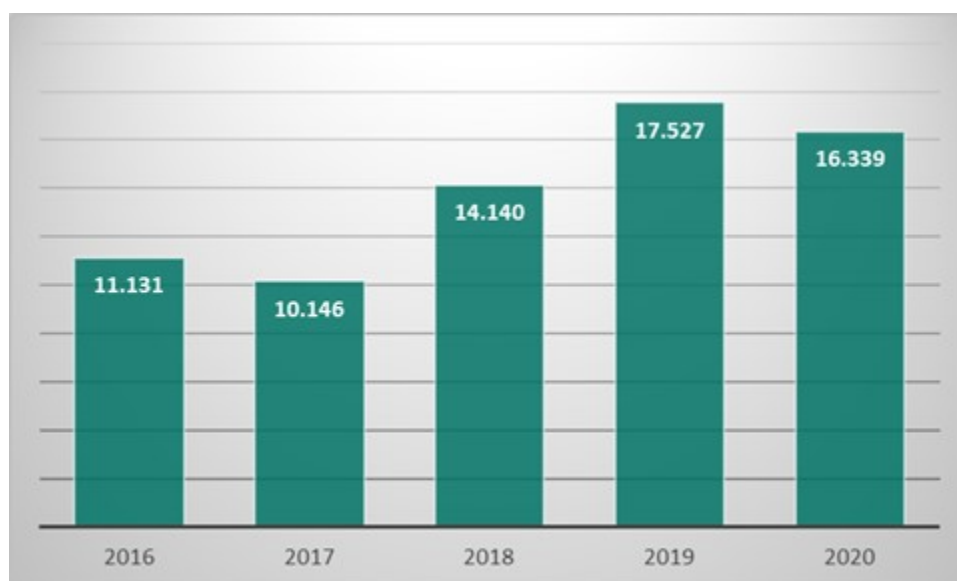
V letu 2020 je bilo zaključenih 17.647 zadev, kar je 7,28 odstotkov več kot v letu 2019, ko je bilo zaključenih 16.449 zadev.

Odprih zadev je na dan 31. 12. 2020 ostalo 8.054, kar je 13,97 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih 9.362 zadev.

Število vseh novih nepravdnih zadev, prejetih v letu 2020, je sicer nekoliko manjše kot v letu 2019, vendar pa še vedno višje kot v letih pred tem. Število prejetih zadev na tem področju je v letu 2020 predstavljalo področje z največjim številom novih zadev.

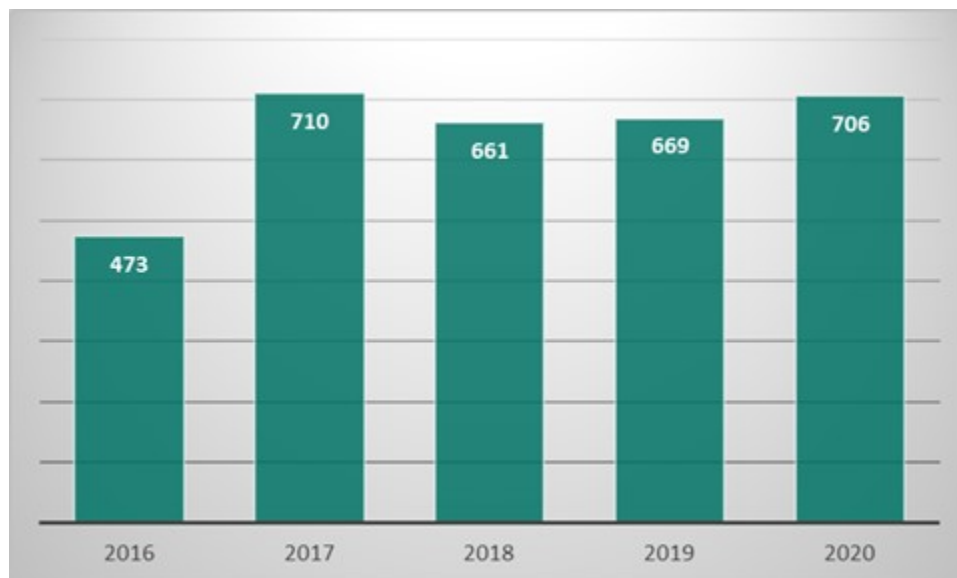
Število obravnavanih zadev (25.701) predstavlja področje z največjim številom zadev v delu v letu 2020, kakor je to bilo tudi v letu 2019.

Graf: Število prejetih zadev na nepravdnem področju v obdobju 2016 – 2020



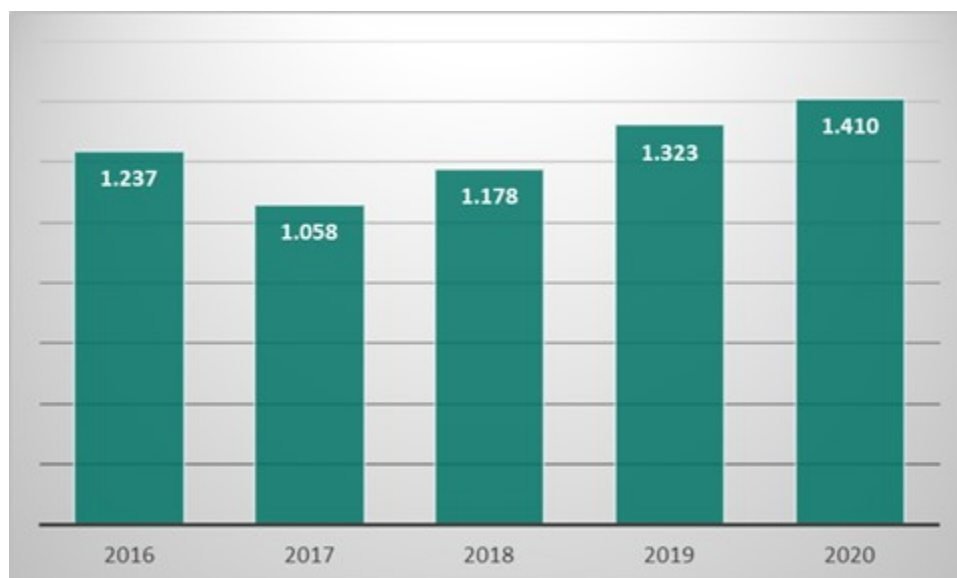
1.7.3.1 Zapuščinski postopki

Graf: Število predlogov za prijavo terjatev v zapuščinske postopke v obdobju 2016 – 2020



Število prijav v zapuščinske postopke se je v letu 2020 napram letoma 2019 in 2018 nekoliko zvišalo in je primerljivo s številom prijav iz leta 2017. Če je Državno odvetništvo RS v letu 2016 prijavilo terjatve v 473 zadevah, je v letu 2020 vložilo kar 706 predlogov za prijavo terjatve v zapuščinski postopek.

Graf: Število predlogov za omejitve dedovanja v obdobju 2016 – 2020

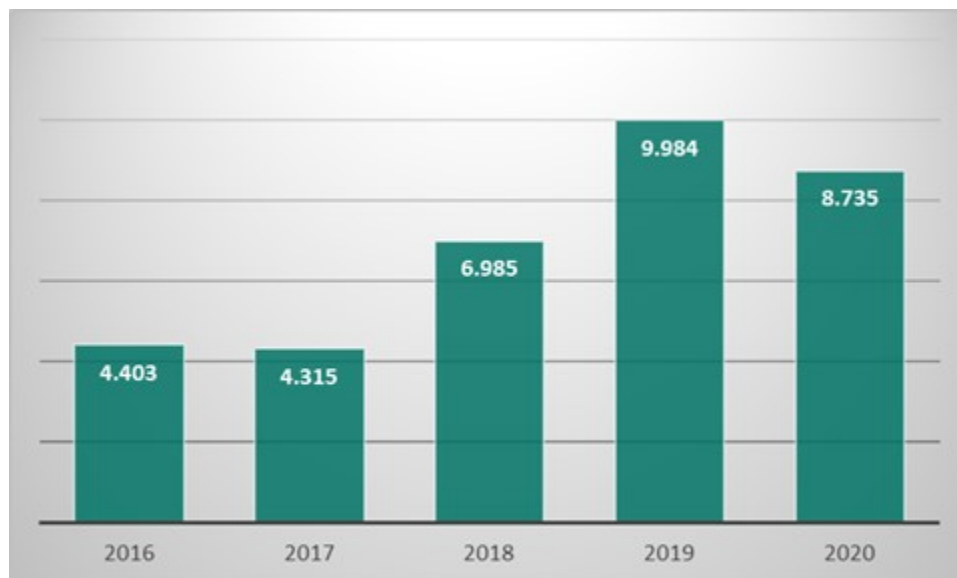


Po tem, ko se je v letu 2017 s 1.058 vloženimi predlogi za omejitve dedovanja napram letu 2016, ko je bilo predlogov za omejitve dedovanja vloženih 1.237, pripad zadev s področja omejitve dedovanja zmanjšal (kar je bilo mogoče pripisati dejstvu, da je konec leta 2016 začela veljati novela Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju (Uradni list RS, št. 63/2016 z dne 7. 10. 2016, ZD-C), po kateri se država in občina v primerih, ki jih določa zakon, lahko odpovesta pravici do vračila socialne pomoči), je od leta 2018 dalje pripad zadev vsako

leto narasel. V letu 2018 je bilo tako vloženih 1.178 predlogov, v letu 2019 1.323, v letu 2020 pa je Državno odvetništvo RS vložilo 1.410 predlogov za omejitev dedovanja.

1.7.3.2 Zemljiškoknjižni postopki

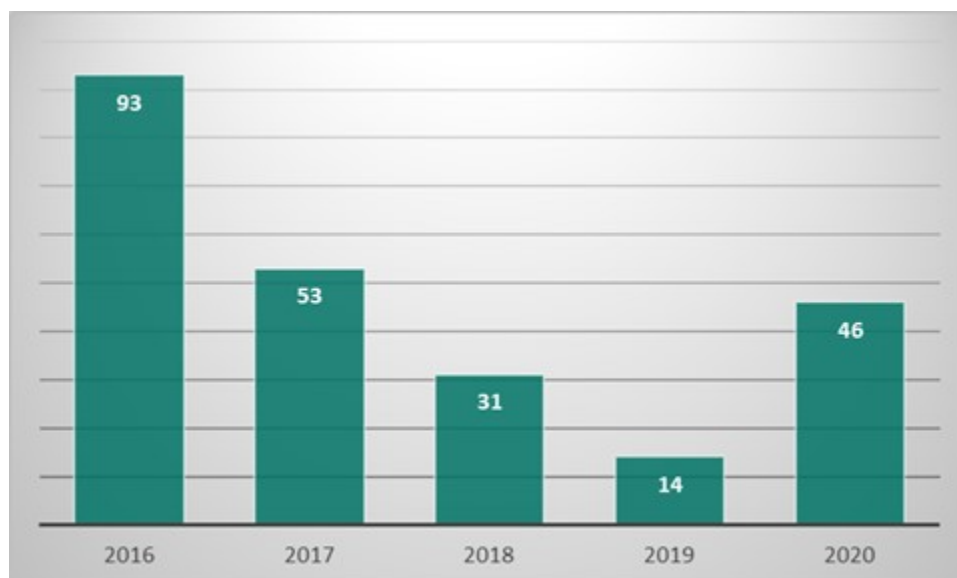
Graf: Število zemljiškoknjižnih predlogov v obdobju 2016 – 2020



Državno odvetništvo RS je v letu 2020 vložilo 8.735 zemljiškoknjižnih predlogov, kar predstavlja kar 46,54 odstotkov vseh zadev, ki jih je Državno odvetništvo RS prejelo na področju nepravdnih postopkov (16.339), pri čemer pa je število vloženih predlogov v primerjavi z letom 2019, ko je bilo vloženih 9.984 predlogov, nekoliko upadlo, vendar je še vedno bistveno večje kot v letih 2018, ko je bilo vloženo 6.985 predlogov, in 2017, ko je bilo vloženih 4.315 predlogov.

1.7.3.3 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

Graf: Število predlogov za določitev odškodnine za razlaščena zemljišča v obdobju 2016 – 2020



V letu 2020 je Državno odvetništvo RS vložilo 46 predlogov, kar je kar 228,57 odstotkov več kot v letu 2019, ko je Državno odvetništvo RS vložilo 14 predlogov za določitev odškodnine. Analiza zadnjih let pokaže, da je bilo tovrstnih zadev od leta 2016 iz leta v leto manj, leta 2020 pa je število vloženih predlogov za določitev odškodnine skokovito naraslo.

1.7.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in predlogi Državnega odvetništva RS

1.7.4.1 Zapuščinski postopki

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 v vsakem primeru posebej glede na situacijo vsakega konkretnega zapuščinskega postopka in glede na premoženjsko stanje dedičev oziroma obseg zapuščine. 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.

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 potrebno tudi, 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 zapuščinskem postopku je z novelo Zakona o dedovanju (v nadaljevanju: ZD) v 142. a členu določeno, da Republika Slovenija, ki ji je bila izročena zapuščina brez dedičev, več ne odgovarja 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 v zakon ni vnesla določila o izbrisu bremen na nepremični zapuščini 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 Republiko Slovenijo. Zapuščinsko sodišče pa nima pravne podlage za izbris 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. Izvor navedene problematike je v pravni praznini ZD, ki ne določa, da se v primerih, ko zapuščina brez dedičev preide na državo in le-ta ne odgovarja za zapustnikove dolgove, brišejo tudi bremena na izročeni premoženju, zaradi česar bi bilo smiselno razmisliti o dopolnitvah Zakona o dedovanju.

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 že v fazi zapuščinskega postopka oziroma po izdaji sklepa o dedovanju. Tudi sicer si Državno odvetništvo RS v postopkih omejitev dedovanja, v kolikor je v zapuščini razpoložljivo premoženje, prizadeva z dediči skleniti dogovor za enkratno ali obročno odplačilo terjatev; v primeru sklenitve sodne poravnave se terjatve ustrezno zavaruje in si s tem zagotovi možnost izterjave za primer, da se dediči dogovora o poplačilu terjatve iz sodne poravnave ne bi držali. V kolikor pa so prijavljene terjatve po višini večje od vrednosti zapuščine, dediči podajo izjave, da se dedovanju odpovedujejo.

V skladu z načelom zakonitosti in upoštevajoč pristojnosti Državno odvetništvo RS uveljavlja omejitve dedovanja premoženja oseb, ki so uživale pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu. Pravna podlaga za omejitve dedovanja premoženja osebe, ki je uživala pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu, je 128. člen Zakona o dedovanju, 129. člen spremenjenega zakona pa omogoča, da se lahko Republika Slovenija do konca zapuščinske obravnave odpove pravici do povračila, če so zapustnikovi dediči, njegov zakonec ali njegovi otroci sami potrebni pomoči. Republika Slovenija se lahko odpove pravici povračila pomoči v treh mesecih od dneva, ko je bila obveščena o uvedenem dedovanju. S podatki, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za omejitve 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.

Dedovanje premoženja osebe, ki je uživala pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu, se omeji do višine vrednosti prejete pomoči in ta omejitev se izvede tako, da postane del zapustnikovega premoženja, ki ustreza vrednosti prejete pomoči, lastnina Republike Slovenije, če se je pomoč financirala iz proračuna Republike Slovenije.

Sprejet je bil Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre-E), ki v 9. členu določa omejitve dedovanja za varstveni dodatek in denarno socialno pomoč. Dedovanje zapustnikovega premoženja, ki je užival pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu, ki so se uporabljali do začetka uporabe tega zakona, se omeji do višine 2/3 prejetih sredstev, ki jih je zapustnik prejel iz naslova varstvenega dodatka. Za denarno socialno pomoč, prejeto v skladu s predpisi o socialnem varstvu, ki so se uporabljali do začetka uporabe tega zakona, se dedovanje zapustnikovega premoženja ne omeji, če je zapustnik to pomoč prejel za 12 ali manj mesecev. Če je zapustnik pomoč iz prejšnjega odstavka prejel za več kot 12 mesecev, se dedovanje zapustnikovega premoženja omeji do višine prejete pomoči, zmanjšane za 12 najvišjih mesečnih zneskov, nato pa se zmanjša še za 1/3 od preostalih mesečnih zneskov prejetih pomoči. Na podlagi 54. a člena se dedovanje zapustnikovega premoženja, ki je užival pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu v vrednosti pomoči, ki jo je zapustnik prejel iz naslova denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka, če mu je bila ta pomoč dodeljena ter je imel v lasti stanovanje, v katerem je dejansko prebival in imel prijavljeno stalno prebivališče, katerega vrednost je presegala 120.000,00 EUR, in si s tem stanovanjem preživetja začasno ni mogel zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ni mogel vplivati, omeji.

Novela ZD-C je sicer 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 ceditve v primeru delitve solastnine presežali vrednost solastninskega deleža.

Zadeve, v katerih Državno odvetništvo RS prijavlja terjatve v zapuščinski postopek oziroma predlaga omejitev 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 GURS 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 v praksi 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.

V zvezi z načinom sodelovanja med Državnim odvetništvom RS in bodočimi upravljalci premoženja države (SKZG RS, SiDG d.o.o., MJU in MDDSZEM) je bila v letu 2019 sprejeta Uredba o ureditvi nekaterih vprašanj glede pridobivanja premoženja države iz naslova dedovanja. Na podlagi izkušenj iz prakse Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo potrebno enotno nastopanje vseh vpletenih strank, ki bi se medsebojno uskladile in Državnemu odvetništvu RS sporočile enotno odločitev. Prihaja namreč do situacij, ko si upravljalci med seboj ne uskladijo stališč in so si stališča lahko tudi diametralno nasprotna ali pa eden, ko posreduje svoje stališče o sporni zadevi, hkrati izjavlja, da je v določenem delu upravljalec drugi in naj v tem le-ta posreduje izjavo. Ne malokrat se zgodi, da odgovor enega od upravljalcev Državno odvetništvo RS prejme tik pred iztekom roka za vložitev vloge na sodišče, tako da ne more pravočasno pridobiti vseh podatkov o stanju zadeve, potrebnih za pripravo posameznega procesnega dejanja. Ob navedenem pa je treba izpostaviti še, da iz z.k. izpiskov in podatkov GURS-a ni razvidno dejansko stanje nepremičnin in tudi ne razmere dedičev, ki nepremičnine dejansko uporabljajo in so za pokojnika skrbeli in se Državno odvetništvo RS z dejanskim stanjem seznanja šele na obravnavi. Državno odvetništvo RS ugotovitve sporoči Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki večinoma tudi sledi predlogu za odpoved pravici do povračila plačane denarne socialne pomoči iz razloga, da dediča ne bi spravili v hujšo socialno stisko.

1.7.4.2 Razdružitev solastnine

V nepravdnih postopkih za razdružitev 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 si 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 izključne rabe posameznega dela nepremičnine in tudi pogosto onemogoča morebitno razpolaganje s solastniškimi deleži, od katerih pa Republika Slovenija največkrat nima materialnih koristi. Težave v teh postopkih se pojavljajo predvsem zaradi velikega števila nepremičnin, ki se razdružujejo in velikega števila solastnikov, zaradi česar prihaja do sprememb na nasprotni strani (dedovanja, prodaje). V času teka postopka razdružitve prihaja do sklepanja kupoprodajnih pogodb, s katerimi SKZG od določenih solastnikov pridobiva solastne deleže na teh nepremičninah in si s tem povečuje svoj solastninski delež, kar pomeni spreminjanje solastnih deležev, s čimer pa so nato povezane še dodatne težave.

1.7.4.3 Zemljiškoknjžni postopki

Tovrstni postopki že vrsto let predstavljajo pomemben delež pri obsegu dela na Državnem odvetništvu RS. 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, 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.

Sicer gre večinoma za zadeve, kjer mora Državno odvetništvo vložiti ZK predlog na podlagi sklenjenih pogodb z državnimi organi, pri čemer velik del predstavljajo Pogodbe namesto razlastitev pri urejanju premoženjsko pravnih razmerij za nove ali stare rekonstrukcije cest med Direkcijo RS za infrastrukturo in lastniki nepremičnin.

V praksi Državno odvetništvo RS zaznava problematiko pri zemljiškoknjžnih vpisih javnega dobra, saj zemljiškoknjžno stanje nepremičnine nemalokrat izkazuje le vpisano javno dobro brez navedbe lastnika, kar povzroča težave pri upravljanju in razpolaganju s tem premoženjem. Državno odvetništvo RS je za podatke zaprosilo tudi Vrhovno sodišče RS, ki je v odgovor posredovalo seznam nepremičnin, ki imajo v e-ZK kot lastnik vpisano oznako »javno dobro« in jih je bilo na dan 9. 11. 2020 skupno 134.998. Državno odvetništvo RS podpira idejo glede sistematične ureditve takšnih vpisov, ki je trenutno dolžnost upravljavca konkretne nepremičnine.

Hkrati pa je Državno odvetništvo RS zaznava tudi problematiko, ki se nanaša na parcele, ki so v zemljiški knjigi vpisane kot javno dobro, vendar za te ni (več) pravne podlage za lastninjenje po nobenem področnem predpisu. Po mnenju Državnega odvetništva RS bi bila za tovrstne primere potrebna sistemska zakonska rešitev na način, kot je to urejeno v Zakonu o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini za lastninjenje nepremičnin, vpisanih v zemljiško knjigo kot družbena lastnina. Do takrat pa je reševanje tovrstnih primerov možno le individualno, in sicer na način, da se uredijo pretekli zmotni materialno-pravni vpisi, v okviru tekočega urejanja zemljiške knjige, ki ga Državno odvetništvo RS izvaja na tem področju.

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je bil ustanovljen z Zakonom o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije s pristojnostjo, da gospodari s

kmetijskimi zemljišči in kmetijami v lasti Republike Slovenije. Sklad opravlja naloge v imenu Republike Slovenije in za njen račun. Kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last Republike Slovenije oziroma občin po zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij oziroma po zakonu o zadrugah ter kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način, so postali z dnem uveljavitve tega zakona last Republike Slovenije oziroma občin in se po stanju ob uveljavitvi tega zakona prenesejo na sklad oziroma na občino. Glede na navedeno je bilo potrebno pri kmetijskih zemljiščih ustrezno popraviti podatke o lastniku, pri tem pa Državno odvetništvo RS ni moglo doseči spremembe navedbe lastništva pri predmetnih nepremičninah na podlagi pogodbe, saj v konkretni zadevi ne gre za prenos lastninske pravice iz enega imetnika na drugega, temveč gre za pravilen zapis imetnika lastninske pravice, ki je to pravico pridobil že s samim zakonom in ni pravnih subjektov, ki bi lahko sklenili pogodbo o prenosu nepremičnin. Državno odvetništvo RS je predlagalo poočitev spremembe podatkov o imetniku, kateremu so sodišča v večini sledila, nekatera pa so vpis na identični pravni podlagi zavrnila. V teh primerih je Državno odvetništvo RS vpis doseglo s predlogom vpisa lastninske pravice na Republiko Slovenijo na isti pravni podlagi, kot je bila predlagana poočitev. Praksa zemljiškoknjižnih sodišč pri dovolitvi vpisa lastninske pravice na Republiko Slovenijo, kjer je še vedno kot imetnik lastninske pravice vpisana družbena lastnina, je torej različna. Nekateri zemljiškoknjižni referenti zahtevajo pravni posel, s katerim se prenos lastninske pravice opravi, oziroma listino, ki izkazuje prenos lastninske pravice. Državno odvetništvo RS meni, da bi se morala zadeva poenotiti na ravni celotne države, sicer bo usoda vpisov še naprej odvisna od načina posameznih zemljiškoknjižnih referentov.

1.7.4.4 Odškodninski postopki za razlaščena 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 ceni ustrezno opredelijo. Glede na navedeno je število tovrstnih zadev v delu veliko in zadeve ostajajo nerešene vrsto let, Republiko Slovenijo 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 postopkih 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 razlaščene 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 razlaščeno nepremičnino. Na takšen način

se dokončno rešijo vsa premoženjskoppravna razmerja med vsemi strankami v zvezi z razlašeno nepremičnino.

Državno odvetništvo RS pa tudi 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 določitve 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 predpisu, 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, 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. S pristojnimi izvajalci odkupov zemljišč (DRSI, DARS d. d. in DRI d. o. o.) je bila že večkrat ugotovljena podnormiranost in nedorečenost tako Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2) kot tudi ZUPUDPP. Pomanjkljive zakonske določbe sedaj zapolnjuje sodna praksa, kot rečeno, pa ne vedno enotno in enako.

1.8 Postopki razlastitev

1.8.1 Uvod

Državno odvetništvo RS predlaga razlastitev po pooblastilu Vlade RS (sklep Vlade RS, št. 02003-26/2017/3 z dne 4. 1. 2018), na podlagi katerega jo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve ali omejitve lastninske pravice, ki se vodijo pred upravnimi organi, pristojnimi za odločanje o razlastitvah nepremičnin v javno korist, zaradi gradenj državnih cest, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodita Direkcija Republike Slovenije za ceste (DRSC) in Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. (DARS).

Prav tako je Državno odvetništvo RS pooblaščen, da Republiko Slovenijo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve, ki se vodijo pred upravnimi organi, pristojnimi 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 RS pooblasti tudi za zastopanje Republike Slovenije v drugih razlastitvenih zadevah, kot so npr. razlastitve za potrebe gradnje železniške infrastrukture.

1.8.2 Statistika

V imenu Republike Slovenije je Državno odvetništvo RS v letu 2020 prejelo 918 zadev s področja postopkov razlastitev.

V letu 2020 je imelo Državno odvetništvo RS v delu skupno 1.782 zadev, zaključilo pa jih je 707.

Na koncu obdobja poročanja, to je na dan 31. 12. 2020, je na Državnem odvetništvu RS odprtih še 1.075 zadev s področja postopkov razlastitev.

Preglednica: Število prejetih in vložnih predlogov za razlastitev v letu 2020 zbirno in po posameznih organizacijskih enotah

	ZBIRNO 2019	2019								
		LJ	CE	KP	KR	MB	MS	NG	NM	PT
Predlog za razlastitev	918	318	54	177	56	28	28	119	111	27

1.8.3 Analiza primerjalnih vrednosti

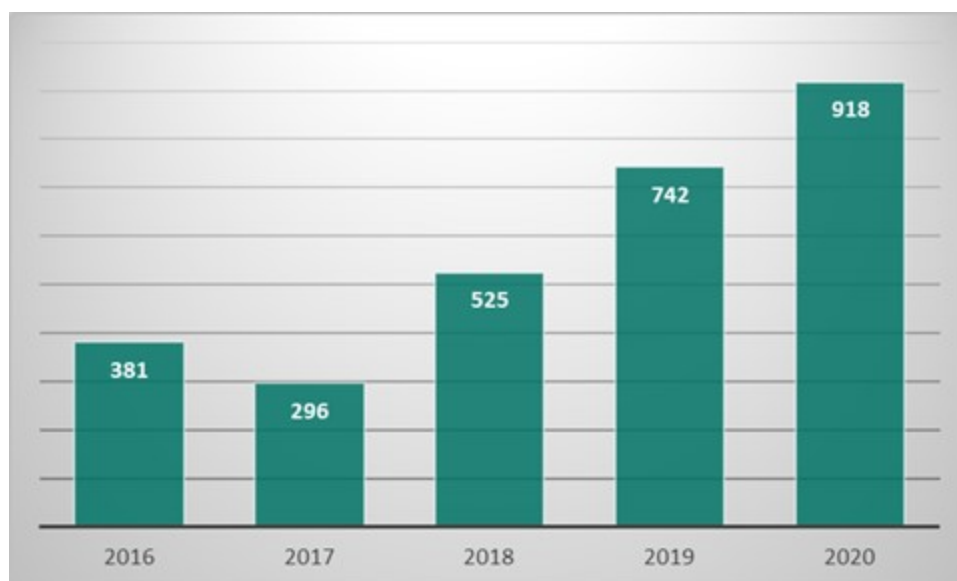
Državno odvetništvo RS je v letu 2020 vložilo 918 predlogov za razlastitev, kar je 23,72 odstotkov več kot leta 2019, ko je vložilo 742 predlogov za razlastitev.

V letu 2020 je imelo v delu skupno 1.782 zadev, kar je 19,36 odstotkov več kot leta 2019, ko je imelo v delu 1.493 zadev.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo 707 razlastitvenih zadev, kar je 12,40 odstotkov več kot v letu 2019, ko je bilo zaključenih (rešenih) 629 zadev.

Na koncu obdobja poročanja, to je na dan 31. 12. 2020, je odprtih še 1.075 zadev s področja postopkov razlastitev, kar je 24,42 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih (nerešenih) 864 zadev.

Graf: Število prejetih razlastitvenih zadev v obdobju 2016– 2020



Pripad razlastitvenih zadev se je v letu 2020 po tem, ko se že od leta 2017 postopoma povečuje, bistveno povečal, kar je v veliki meri povezano 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.

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 obravnava 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, zato velikokrat ukrepa v smeri pospešitve postopka, dodatna težava pa lahko nastopi v primerih, ko razlastitveni zavezanec živi 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 cenitve, 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.

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 zadev sorazmerno malo vloženih predlogov za določitev odškodnine za razlaščenca nepremičnine v nepravdnih postopkih, 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.

Večinoma gre sicer za zadeve, ko na nepremičninah, katerih razlastitev se zahteva, že več let poteka javna cesta, vendar razmere med državo in lastniki nepremičnin še niso bile urejene in gre torej za urejanje zatečenega stanja po ZJC-B (uskladitev pravnega stanja z dejanskim). Ker je zadev, ko gre za neurejena lastništva, še veliko, je tudi v nadaljnjih letih pričakovati visok pripad razlastitvenih zadev.

Zaradi pridobivanja zemljišč za izgradnjo novih avtocestnih oziroma cestnih odsekov je bilo tudi v letu 2020 zabeleženo povečano število postopkov predvsem na območjih zunanjih oddelkov Državnega odvetništva RS, in sicer:

- Zunanjega oddelka na Ptuju zaradi izgradnje odcepa Ormož – Ptuj oziroma Ormož – Gorišnica, zaradi izgradnje prometne povezave, ki bo v prihodnosti potekala od severne proti jugovzhodni Sloveniji (od meje z Avstrijo do meje s Hrvaško – tretja razvojna os),
- Zunanjega oddelka v Novem mestu zaradi HE Mokrice,

- Zunanjega oddelka v Novi Gorici zaradi izgradnje novih ali prenovljenih cestnih odsekov na območju Tolminskega in Idrijskega
- Zunanjega oddelka v Kranju zaradi izgradnje južne obvoznice na Bledu, ceste v Bohinj, ter ureditve poplavnega območja Železniki,
- Zunanjega oddelka v Celju zaradi izgradnje avtoceste v smeri Koroške,
- Zunanjega oddelku v Kopru zaradi pridobivanja zemljišč za gradnjo II. železniškega tira.

Število razlastitvenih postopkov je težko napovedati, saj je to odvisno od investicijskih aktivnosti države. Razlastitveni postopki so namreč povezani z načrtovanimi gradnjami določenih infrastrukturnih objektov in/ali zemljiškooknjižnim urejanjem zemljišč, na katerih so že zgrajeni infrastrukturni objekti – praviloma gre za zemljišča, ki služijo redni rabi infrastrukturnega objekta. Praviloma taki posegi pomenijo večje število postopkov naenkrat na nekem omejenem območju oziroma gre za "paketni" pripad večjega števila zadev. Glede na to, da je v teku pridobivanje zemljišč za izgradnjo avtocestnih oziroma cestnih odsekov, je pričakovati povečanje števila zemljiškooknjižnih predlogov, postopkov razlastitve in na podlagi le-teh še odškodninskih postopkov, pa tudi 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. Temu bodo sledile tudi vknjižbe lastninske pravice na Republiko Slovenijo na razlaščenih nepremičninah. Povečan obseg dela Državnega odvetništva RS bo posledično verjetno opažen na vseh navedenih področjih dela.

Državno odvetništvo RS glede pridobivanja zemljišč opaža, da družbe, ki jih za to pooblasti Ministrstvo za infrastrukturo ali DARS, sklepajo za eno parcelo pogodbe z vsakim solastnikom posebej, kar ni potrebno in le povečuje število pogodb in s tem tudi stroške. Nadalje Državno odvetništvo RS tudi ocenjuje, da bi investitor (praviloma DRSI) v intenzivnejši komunikaciji z razlastitvenimi zavezanci lahko dosegel sporazumno rešitev v izogib razlastitev v upravnem postopku, v katerem razlaščenca večkrat poudarijo, da so pripravljeni na sporazum, vendar s strani države oz. DRSI niso bili deležni ustrezne komunikacije.

V zvezi s problematiko izvajanja zakonodaje oziroma normativno urejenostjo postopkov razlastitve in določanja odškodnin v teh postopkih pa Državno odvetništvo RS meni, da s predpisi, predvsem Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2) in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP), ne sledijo dosledno cilju hitre in ekonomične izvedbe razlastitvenih postopkov, predvsem v delu določanja odškodnine. Kot "problematično" se v praksi izkaže določanje odškodnine v nepravdnem postopku, saj so ti postopki v posameznih primerih dolgotrajni zaradi velikega razhajanja med ponujeno odškodnino in zahtevami razlastitvenih zavezancev. Za razlastitveno upravičenko (Republika Slovenija) v takih primerih nastanejo neugodne finančne posledice zaradi natekanja zamudnih obresti v času od nastanka obveznosti za plačilo odškodnine do določitve in dejanskega izplačila – sedanja ureditev pravzaprav omogoča "špekuliranje" razlastitvenih zavezancev, saj s podaljševanjem (zavlačevanjem) nepravdnega postopka določanja odškodnine povzročajo natekanje zamudnih obresti, s čimer dejansko povečujejo znesek odškodnine. Možnost razlastitvenega upravičenca, da se izogne tem finančno neugodnim posledicam s položitvijo sodnega depozita v Zakonu o nepravdnem postopku (ZNP) ni najbolj primerno urejena, zato bi bilo postopek plačila odškodnine na osnovi cenitve ustrezno korigirati v smislu omejevanja natekanja zamudnih obresti.

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 (javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države), 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 Vlade RS.

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, vloži pritožbo zoper upravni akt in predlaga obnovo postopka, če odločba posega v javne koristi. Nadalje lahko, če je kot stranka sodeloval v postopku, vloži 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 RS 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).

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 vložijo 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.

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 vložijo tožbo zoper upravni akt, na katerega se obstoj zatrjevane kršitve nanaša. Lahko pa Vlada RS Državnemu odvetništvu RS, ne glede na njegovo oceno, tudi odredi, da v posamezni zadevi vložijo tožbo, če oceni, da je to potrebno zaradi zaščite javnega interesa. Državno odvetništvo RS je v tem primeru vezano na odredbo Vlade RS in tožbo zoper domnevno kršitev zakona v škodo javnega interesa mora vložiti.

Veljavni zakon določa, da je treba vložiti tožbo 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. Pri izvajanju veljavnega zakona so se zaradi kratkega roka za vložitev tožbe v praksi pokazale resne težave, saj je za zelo zahtevno strokovno pripravo predloga za izdajo pooblastila potreben primeren čas, ki bil lahko posegel v tridesetdnevni rok za vložitev tožbe. Ker je Državno odvetništvo RS zastopnik javnega interesa na podlagi zakona, izdaja posebnega pooblastila Vlade RS, ki bi mu dodelila aktivno legitimacijo za vložitev tožbe, ni več potrebna. Kot zastopnik javnega interesa lahko Državno odvetništvo RS vložijo tožbo vselej, kadar bo ocenilo, da je treba zaradi zatrjevane kršitve javnega interesa v konkretnem primeru izpodbijati upravni akt, s katerim je bilo v upravnem postopku dokončno odločeno o pravici oziroma koristi posameznika ali druge osebe. Cilj, ki se želi s tožbo doseči, je odprava upravnega akta oziroma sprememba upravnega akta, 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. Pri tem velja omeniti, da 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 torej 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.

V konkretni upravni zadevi oziroma posameznem upravnem aktu, ki ga izpodbija tožnik kot zastopnik javnega interesa, je vselej dokončno odločeno o konkretni pravici ali pravni koristi posameznika. Domnevna kršitev zakona v škodo javne koristi je lahko le konkretna oziroma mora biti utemeljena s konkretno javno koristjo, ki je opredeljena v splošnem aktu pristojnega državnega organa. Le sodišče pa lahko odloči o zatrjevani nezakonnosti in razreši spor o koliziji pravice posameznika na eni strani in o (na zakon oprti) javni koristi, ki posega v pravni interes oziroma pravico posameznika, o kateri je v upravnem postopku že dokončno odločeno, na drugi strani. Tudi sodišče presoja kršitev zakona v škodo javnega interesa glede na konkretni primer.

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. Vprašanje je, ali so zasebni interesi v nasprotju (v sporu) z družbenimi interesi. Zasebni interes je lahko tudi del javnega interesa, ni pa to nujno. Krog zasebnosti ni nujno sestavni del kroga javnosti. 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.

Ustava RS v 157. členu ureja subjektivni upravni spor. V skladu z navedeno ustavno določbo 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.

Ob analizi veljavne ureditve upravnega spora je ugotovljeno, da pri ureditvi zastopnika javnega interesa ne gre za škodljiv konflikt interesov državnega organa, temveč za konflikt interesov med pravico posameznika o kateri je v upravnem postopku dokončno odločil pristojni organ, in javnim interesom v konkretni zadevi. Zastopnik javnega interesa v vlogi tožeče stranke s tožbo izpodbija dokončen upravni akt, s katerim je bilo stranki ugodeno in s tem zaradi zaščite na zakon oprtega in močnejšega javnega interesa posega v pričakovano pravico oziroma pravni interes posameznika ali pravne osebe oziroma organizacije, o kateri je pristojni organ vodil upravni postopek, ugotavljala pravno odločilna dejstva in v zadevi meritorno odločil, tako da je ugodil konkretnemu zahtevku stranke.

1.9.1.2 Druge pristojnosti

1.9.1.2.1 Pristojnosti po Zakonu o ugotavljanju vzajemnosti

Pristojnosti določa Zakon o ugotavljanju vzajemnosti (ZUVza), in sicer Ministrstvo za pravosodje na podlagi navedenega zakona in Zakona o pogojih za pridobitev lastninske pravice fizičnih in pravnih oseb držav kandidatk za članstvo v Evropski uniji na nepremičninah ugotavlja obstoj materialne vzajemnosti za pridobitev lastninske pravice na določenih nepremičninah tujih – hrvaških državljanov v Republiki Sloveniji. Državnemu odvetništvu se odločbe vročajo kot zastopniku javnega interesa na podlagi sklepa Vlade RS, št. 7000-2/2007/5 z dne 5. 4. 2007.

1.9.1.2.2 Pristojnosti po Zakonu o brezplačni pravni pomoči

Pristojnosti Državnega odvetništva RS določa tudi Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP-C), ki je bil spremenjen v začetku leta 2015, 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 pa ni dopustna.

1.9.1.2.3 Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi, št. 60642/08

Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi, št. 60642/08 (v nadaljevanju: ZNISESČP) v 2. členu določa definicijo neizplačane stare devizne vloge. Neizplačana stara devizna vloga je stanje terjatev fizične osebe do Ljubljanske banke d. d. Ljubljana, Glavne filijale Sarajevo (v nadaljnjem besedilu: Glavna podružnica Sarajevo) in Ljubljanske banke d. d. Ljubljana, Glavne filijale Zagreb (v nadaljnjem besedilu: 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 nadaljnjem besedilu: stanje na dan 31. 12. 1991), zmanjšano za izplačila posamezne podružnice, Ljubljanske banke d. d. Ljubljana (v nadaljnjem besedilu: Banka) ali kogarkoli 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 predmetnih zahtevkov je drugi odstavek 2. člena ZNISESČP, ki definira, kaj se ne šteje kot neizplačana stara devizna vloga: »Neizplačana stara devizna vloga iz prejšnjega odstavka 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.«

Državnemu odvetništvu RS je bilo tako v letu 2020 vročenih še 70 tožb deviznih varčevalcev, ki se obravnavajo pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije. Od tega se 12 tožb nanaša na hrvaške varčevalce (Glavna podružnica Zagreb) in 58 tožb bosanskih varčevalcev (Glavna podružnica Sarajevo). V upravnem sporu Sklad za nasledstvo, javni sklad po ZNISESČP zastopa Državno odvetništvo RS. V delu na dan 30. 12. 2020 pa je še 246 zadev.

Upravno sodišče je v letu 2018 izdalo diametralno nasprotne odločitve, saj je v nekaterih primerih tožbam ugodilo in zadevo vrnilo Skladu za nasledstvo, javnemu skladu v ponovni postopek, v nekaterih zadevah pa je ob enakem dejanskem stanju tožbe varčevalcev zavrnilo. Zato je Državno odvetništvo RS vložilo predlog za dopustitev revizije in nato decembra 2018 revizijo, saj je Vrhovno sodišče RS sledilo navedbam Državnega odvetništva RS in revizijo dopustilo glede vprašanja: *»Ali se stara devizna vloga, ki je bila na podlagi določb Zakona o ugotavljanju in realizaciji terjatev državljanov v postopku privatizacije (Zakona o utvrđivanju i realizaciji potraživanja građana u postopku privatizacije, Sl. Novine FBiH, št. 27/97 in naslednji) prenesena na posebni privatizacijski račun pri Agenciji za privatizacijo Federacije Bosne in Hercegovine, šteje za neizplačano staro devizno vlogo po 2. členu ZNISESČP, za katero na podlagi 1. člena in drugega odstavka 5. člena istega zakona prevzema izpolnitev Republika Slovenija«.*

Vrhovno sodišče RS je v zadevi Krezić s sodbo opr. št. X Ips 5/2019 z dne 9. 10. 2019 odločilo o vloženi reviziji Državnega odvetništva RS in reviziji ugodilo. V obravnavanem primeru je zaradi prenosa sredstev in posledično izvedbe saldacije hranilne vloge (knjižice) prenehal dolg banke do bivšega imetnika devizne vloge. Če pa banka do varčevalca nima več dolga, ker je do prenehanja tega upniško-dolžniškega razmerja prišlo na podlagi predpisa (oblastnega dejanja) FBiH, ki se mu banka ni mogla upreti, pa tudi Republika Slovenija za tak neobstoječ dolg ne more odgovarjati. Za rešitev tega spora je torej pomembno zgolj dejstvo, kaj je imel varčevalec na bančnem deviznem računi (knjižici) v času vložitve zahtevka – če je stanje na devizni knjižici 0.00 DEM, potemtakem dolg banke (in odgovornost Republike Slovenije za plačilo takega dolga) ne obstoji. Vrhovno sodišče RS še pripominja, da četudi bi do prenosa deviznih sredstev z deviznih računov dejansko prišlo avtomatično na podlagi Zakona FBiH/97, bi to pomenilo le, da je za morebitno kršitev pravice iz EKČP odgovorna tista država, ki je takšno zakonodajo sprejela. Zato za takšno kršitev ne more biti odgovorna Republika Slovenija kot druga suverena država, ki na sprejem zakonodaje tuje države (konkretno FBiH) ni mogla vplivati.

1.9.2 Statistika

Državno odvetništvo RS ločeno vodi upravne postopke in upravne spore, v katerih zastopa stranke ali javne koristi in zadeve, v katerih ima Državno odvetništvo RS pristojnosti po posebnih zakonih.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 12.278 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2020 v delu 14.705 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), zaključenih pa je bilo 13.118 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

Na dan 31. 12. 2020 ostaja odprtih 1.587 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS kot zastopnik stranke vložilo skupaj dve tožbi ter na podlagi pooblastila prevzelo zastopanje tožene stranke v dveh upravnih sporih.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 182 odločb, izdanih v postopkih ugotavljanja vzajemnosti.

Državnemu odvetništvu RS je bilo v letu 2020 vročenih 11.819 odločb, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih za dodelitev brezplačne pravne pomoči.

1.9.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 12.278 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 3,56 odstotkov manj kot leta 2019, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 12.731 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2020 v delu 14.705 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 6,37 odstotkov manj kot leta 2019, ko je imelo Državno odvetništvo RS skupno v delu 15.705 zadev.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo 13.118 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 7,76 odstotkov več kot v letu 2019, ko je bilo zaključenih 12.173 zadev.

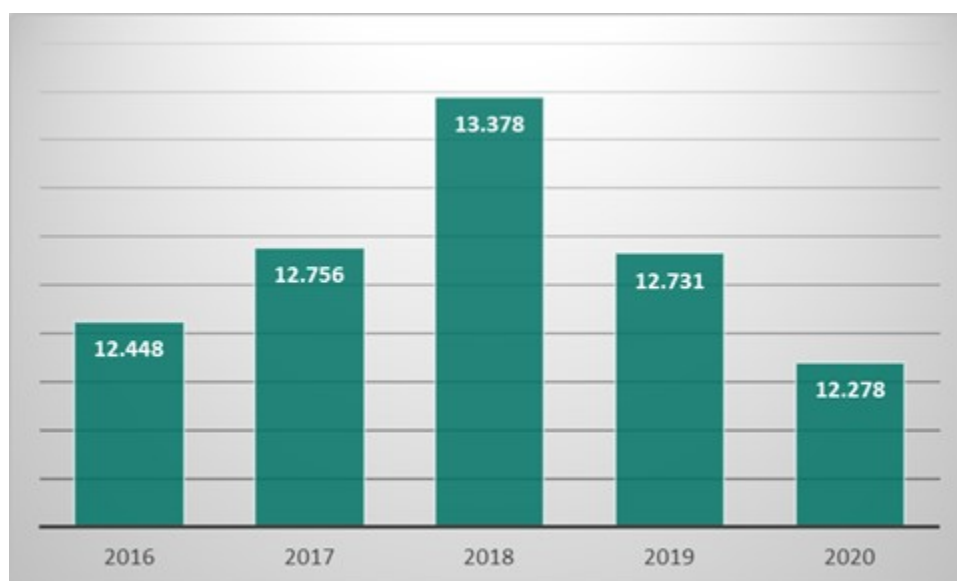
Na dan 31. 12. 2020 ostaja odprtih 1.587 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 34,61 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 201, ko je bilo odprtih 2.427 zadev.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS vložilo skupaj dve tožbi v javnem interesu, kar predstavlja enako število vloženih tožb kot v letu 2019. Glede na dejstvo, da je institut zastopnika javnega interesa treba razumeti kot korektiv, 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, kar je vsekakor vzpodbudno.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS prejelo 182 odločb, izdanih v postopkih ugotavljanja vzajemnosti, kar je 38,51 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 296 odločb, izdanih v postopkih ugotavljanja vzajemnosti.

Državnemu odvetništvu je bilo v letu 2020 vročenih 11.819 odločb, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih za dodelitev brezplačne pravne pomoči, kar je 2,40 odstotka manj kot leta 2019, ko je bilo vročenih 12.110 odločb, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih za dodelitev brezplačne pravne pomoči.

Graf: Število prejetih zadev na področju upravnih postopkov in upravnih sporov v obdobju 2016 – 2020



1.10 Postopki po Zakonu o denacionalizaciji

1.10.1 Uvod

Že po logiki stvari je v delu vedno manj sicer dokaj zahtevnih zadev vračanja podržavljenega premoženja, ker so se roki za vlaganje tovrstnih zahtevkov že zdavnaj iztekli in so tako ostale v obravnavi še samo v dejanskem in pravnem smislu najbolj zahtevne zadeve, ki jih pristojni upravni organi oziroma sodišča doslej niso uspela pravnomočno zaključiti ali pa so bile odločbe upravnih organov ali sodišč v pritožbenih postopkih oziroma v postopkih z izrednimi pravnimi sredstvi razveljavljena in jim zadeve vrnjene v ponovno odločanje.

V postopkih denacionalizacije Državno odvetništvo RS zastopa interese zavezane stranke, kadar se zahtevek glasi na premoženje, ki je v lasti Republike Slovenije (5. odstavek 60. člena Zakona o denacionalizaciji, v nadaljevanju: ZDen). Državno odvetništvo RS torej v postopkih denacionalizacije kot zavezano stranko v postopku zastopa Republiko Slovenijo in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov.

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 se posameznim upravičencem čimprej vrne odvzeto premoženje. Upoštevati velja, da gre za postopke, katerih bistvo je bilo prav čimprejšnje vračanje premoženja. Eksplicitno je bila namreč določena obveznost zavezancev, da se, ob izpolnjenih zakonskih pogojih, odvzeto premoženje vrne.

ZDen pa se je sicer 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. 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 kadrovske 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. Postopki se, zaradi specifičnosti vsebine in neznanja, v začetku niti še niso reševali (uporabnina pa je, upošteva je drugi odstavek. 72. čl. ZDen že tekla – četudi posamezni zavezanci sploh še niso bili seznanjeni z zahtevki), pozneje pa so se iz različnih razlogov tudi začasno prekinili.

Kot je splošno znano je v izvajanju ZDen vseskozi pomembno posegala politika (predlaganje različnih amandmajev, moratoriji, pogajanja z RKC, politične razprave o upravičenosti posameznih vračil). Vlogo politike je jasno zaslediti še danes.

1.10.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je leta 2020 prejelo v delo 2 novi zadevi.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2020 v delu 73 denacionalizacijskih zadev, zaključenih pa je bilo (rešenih) 32 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih (nerešenih) 41 zadev.

1.10.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je leta 2020 prejelo 2 novi zadevi, kar predstavlja enako število zadev kot leta 2019, ko je ravno tako prejelo 2 zadevi.

Skupno je Državno odvetništvo RS imelo leta 2020 v delu 73 denacionalizacijskih zadev, kar je 7,59 odstotkov manj kot leta 2019, ko je imelo v delu 79 zadev.

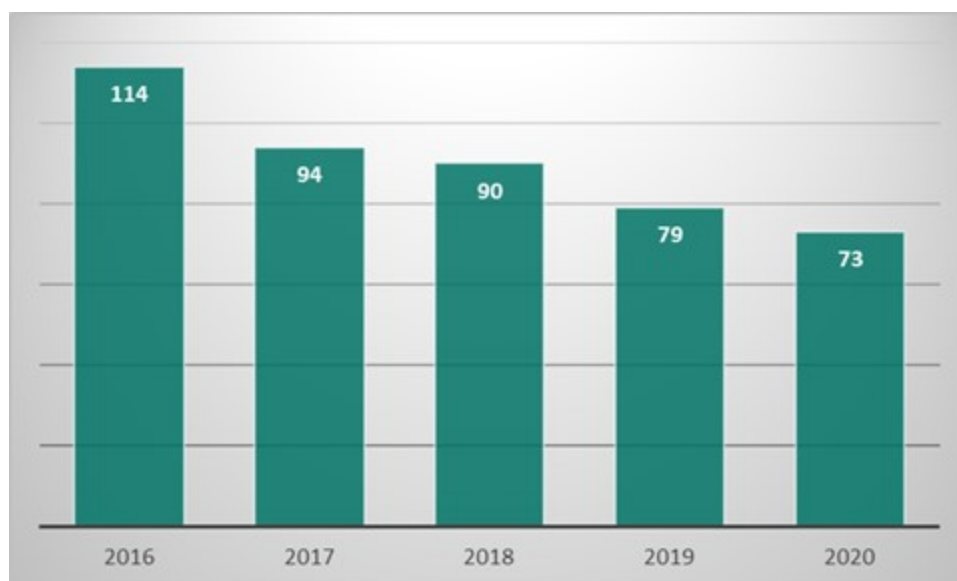
V letu 2020 je bilo zaključenih (rešenih) 32 zadev, kar je 300 odstotkov več kot leta 2019, ko je bilo zaključenih (rešenih) 8 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih (nerešenih) 41 zadev, kar je 42,25 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih (nerešenih) 71 zadev.

Državno odvetništvo RS v zvezi s številom obravnavanih zadev poudarja, da se število denacionalizacijskih zadev tudi v letu 2020 glede na pretekla leta še naprej zmanjšuje, se pa zadeve, ki še niso zaključene, v zadnjih letih rešujejo počasneje. Nezaključeni namreč ostajajo ravno nekateri najbolj zahtevni in zapleteni denacionalizacijski primeri, katerih reševanje je posledično bolj kompleksno in dolgotrajnejše.

V primerjavi s preteklimi leti se vsako leto zmanjša tudi število zadev v delu s tega področja, prav tako je manjše tudi število zadev, ki ob koncu dobe poročanja (31. 12.) ostajajo nerešene.

Graf: Število obravnavanih denacionalizacijskih zadev v obdobju 2016 – 2020



1.10.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS tudi za leto 2020 poudarja, da se zelo aktivno zavzema za čim hitrejši tek vsakega posameznega postopka, s tem pa prispeva k njegovemu čim hitrejšemu zaključku. 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.

Glede na vedno večjo aktualnost odškodninskih zahtevkov za nemožnost uporabe nepremičnin Državno odvetništvo RS v tem poročilu opozarja na dejstvo, da je splošno stališče vseh organov in strank v denacionalizacijskih postopkih, da je za zavezance (predvsem za Republiko Slovenijo) najcenejše vračanje premoženja v naravi. Toda glede na določilo drugega odstavka 72. člena ZDen se postavlja vprašanje, ali to res drži ali pa je morda za zavezance ugodnejša oblika odškodnine v obveznicah SOD ali RS, seveda ob predpostavki obstoja ovir za vrnitev v naravi. Sedanja praksa kaže, da zavezanci po pravnomočnem zaključku postopka, v katerem so dobili vrnjeno premoženje v naravi, v pravnem postopku praviloma uveljavljajo še odškodnino za nezmožnost uporabe od uveljavitve ZDen oziroma zahtevki poleg vrnitve nepremičnine, ki je praviloma služila kateremu od namenov, določenih v 19. členu ZDen, ki dosegajo enormno visoke zneske. Glede na izjemno zahtevnost in zapletenost denacionalizacijskih postopkov je logično, da le-ti niso mogli biti rešeni takoj po uveljavitvi ZDen, zaradi česar je popolnoma normalno, da bo prišlo do utemeljenosti zahtevka po drugem odstavku 72. člena ZDen skoraj v vsakem, še posebej sedaj končanem postopku. Primarno načelo o vračanju v naravi že samo po sebi predpostavlja veliko bolj zapletene in daljše postopke, saj je praviloma potrebno angažirati izvedence. Upravičenci se v večini primerov

tudi ne strinjajo z uradno določenim cenilcem ali izvedencem in zahtevajo nove ceno ali 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.

Državno odvetništvo RS opozarja še na sistemsko neprimerno rešitev, ki omogoča obrestovanje odškodnine za nemožnost uporabe 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.

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

1.11.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo le eno novo zadevo.

Skupno je imelo leta 2020 Državno odvetništvo RS v delu 11 zadev, zaključenih pa je bilo (rešenih) 7 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 so bile odprte (nerešene) 4 zadeve.

1.11.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo zgolj eno zadevo, medtem ko je v letu 2019 ravno tako prejelo eno novo zadevo.

Skupno je imelo leta 2020 Državno odvetništvo RS v delu 11 zadev, kar je 35,29 odstotkov manj kot leta 2019, ko je imelo v delu 17 zadev.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo sedem zadev, torej enako število zadev, kot jih je zaključilo v letu 2019.

Na dan 31. 12. 2020 so bile odprte 4 zadeve, kar je 60,00 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih še 10 zadev.

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.

1.12.2 Statistika

1.12.2.1 Nove zadeve

1.12.2.1.1 Prejete zadeve – pritožbene zadeve na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

V letu 2020 je bilo Državnemu odvetništvu RS vročenih **8 pritožbenih zadev proti Sloveniji**, ki so jih pritožniki vložili na podlagi 34. člena Konvencije, in sicer:

U. A. in drugi proti Sloveniji, št. 34694/19 in 38043/19 (pravica do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena v povezavi s prepovedjo diskriminacije iz 14. člena Konvencije in splošno prepovedjo diskriminacije iz 1. člena Protokola št. 12 h Konvenciji, enakost zakoncev iz 5. člena Protokola št. 7 h Konvenciji);

Toplak in Mrak proti Sloveniji, št. 34591/19 in 42545/19 (pravica do svobodnih volitev iz 3. člena Protokola št. 1 h Konvenciji samostojno in v povezavi s prepovedjo diskriminacije iz 14. člena Konvencije, splošna prepoved diskriminacije iz 1. člena Protokola št. 12 h Konvenciji in pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije);

Šoba proti Sloveniji, št. 32612/19 (pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije);

Rutar in Rutar Marketing d.o.o. proti Sloveniji, št. 21164/20 (pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije);

Q in R proti Sloveniji, št. 19938/20 (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena in pravica do poštenega sojenja iz 6. člena Konvencije);

Ferhatović proti Sloveniji, št. 64725/19 (pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji);

Dolenc proti Sloveniji, št. 20256/20 (pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije);

Duarte Agostinho in drugi proti Portugalski in 32 drugim državam, št. 39371/20 (pravica do življenja iz 2. člena, prepoved mučenja iz 3. člena, pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije samostojno in v povezavi s 14. členom Konvencije ter pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji).

V primerjavi z letom 2019 se je pripad števila vročenih pritožb proti Sloveniji podvojil, Slovenija pa je sodelovala tudi v postopku za izdajo svetovalnega mnenja. Pri tem je treba izpostaviti, da dve pritožbeni zadevi zajemata dve pritožbi, ki se obravnavata skupaj kot ena zadeva, ena pritožbena zadeva pa je vložena proti 33 državam, pogodbenicam Konvencije. Tudi za zadeve, vročene v letu 2020, velja, da gre pretežno za zapletene pritožbene zadeve s kompleksnimi pravnimi vprašanji, vezanimi na konkretne okoliščine posameznega primera.

1.12.2.1.2 Drugi odprti spisi

Zaprosilo za izdajo svetovalnega mnenja, ki ga je na podlagi 29. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in dostojanstva človeškega bitja v zvezi z uporabo biologije in medicine (Konvencija o človekovih pravicah v zvezi z biomedicino, Oviedska konvencija) na ESČP naslovil Odbor Sveta Evrope za bioetiko, je bilo poslano vsem državam članicam Sveta Evrope s povabilom, da se pisno opredelijo do zastavljenih vprašanj.

1.12.2.1.3 Druge prejete zadeve

ESČP je v letu 2020 Sloveniji vročilo tudi **2 pritožbeni zadevi**, vloženi proti drugima Visokima pogodbenicama Konvencije, v katerih sta pritožnika državljan Republike Slovenije oziroma pravna oseba s sedežem v Republiki Sloveniji (**T. V. proti Hrvaški**, št. 47909/19, pravica do življenja iz 2. člena, prepoved mučenja iz 3. člena in pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije, ter **Radika prevozi d.o.o. proti Severni Makedoniji**, št. 52003/18, pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji).

V navedenih zadevah je bila Slovenija v skladu s prvim odstavkom 36. člena Konvencije pozvana, da lahko predloži pisna stališča in sodeluje pri obravnavi.

1.12.2.2 Zaključene zadeve

V letu 2020 je bilo vsebinsko zaključenih 5 zadev, od katerih so bile 4 pritožbene zadeve proti Sloveniji ter 1 zadeva po meddržavni tožbi Slovenije proti Hrvaški.

Pritožbene zadeve proti Sloveniji so bile zaključene na naslednji način:

- 2 zadevi sta bili zaključeni s sodbo z ugotovljeno kršitvijo pravic iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: Konvencija; **Gros proti Sloveniji**, št. 45315/18 in **Cimperšek proti Sloveniji**, št. 58512/16);
- 1 zadeva je bila zaključena s sodbo, v kateri je ESČP odločilo, da pritožnikom niso bile kršene pravice iz Konvencije (**Hudorović in ostali proti Sloveniji**, št. 24816/14 in **Novak in ostali proti Sloveniji**, št. 25140/14), in
- 1 zadeva je bila zaključena s sklepom o nesprejemljivosti zaradi očitne neutemeljenosti pritožbe (**Žigon in Keber proti Sloveniji**, št. 847/17).

Postopek po meddržavni tožbi **Slovenija proti Hrvaški** (št. 54155/16) se je zaključil s sklepom o nepristojnosti ESČP za odločanje o meddržavni tožbi.

V letu 2020 sta bili statistično zaključeni 2 zadevi, in sicer **A. V. proti Sloveniji**²⁵, št. 878/13 ter pritožbena zadeva **T. V. proti Hrvaški**, št. 47909/19, v kateri se Slovenija ni udeležila postopka kot intervenientka.

1.12.2.3 Odprte zadeve

Konec leta 2020 je bilo v ESČP vpisniku odprtih 23 zadev, in sicer:

- 16 pritožbenih zadev proti Sloveniji;
- 1 zadeva po meddržavni tožbi²⁶;
- 2 zadevi v zvezi z izvršitvijo sodb ESČP;
- 1 zadeva po individualni pritožbi pravne osebe s sedežem v Republiki Sloveniji proti Severni Makedoniji, v kateri je bila Slovenija povabljen k morebitni intervenciji; in
- 3 zadeve iz drugega naslova.

1.12.2.3.1 Pritožbene zadeve (navedena je le kršitev, ki se v vpisniku vodi kot glavni temelj zadeve)

- 2 zadevi iz naslova kršitve pravice do življenja iz 2. člena Konvencije (**Bijelić in Bijelić proti Sloveniji**, št. 51282/18 in 51515/18 ter **Duarte Agostinho in drugi proti Portugalski in 32 drugim državam**, št. 39371/20);
- 7 zadev iz naslova kršitve pravice do poštenega sojenja iz 6. člena Konvencije (**Ahac in drugi proti Sloveniji**, št. 80531/12; **Logos Trend d.o.o. proti Sloveniji**, št. 9205/19;

²⁵ Sodba je bila izdana v aprilu 2019, zato je bila vsebinsko predstavljena v letnem poročilu za leto 2019, statistično pa je bila zaključena v letu 2020 (po realizaciji plačila dosojenega pravičnega zadoščenja in izvedbi drugih opravil po izdaji sodbe).

²⁶ Gre za že navedeno zadevo **Slovenija proti Hrvaški**, št. 54155/16, v kateri je ESČP odločilo v decembru 2020, a bo zaradi potrebnih opravil po izdaji sklepa statistično zaključena v letu 2021. Enako velja za ostale zadeve, ki so vsebinsko prikazane glede na odločitev ESČP v letu 2020, čeprav statistično konec leta 2020 še niso bile zaključene.

Mohorič proti Sloveniji, št. 316/19; *Popović proti Sloveniji*, št. 35199/18 in 43635/18; *Šoba proti Sloveniji*, št. 32612/19; *Dolenc proti Sloveniji*, št. 20256/20 in *Rutar in Rutar Marketing d.o.o. proti Sloveniji*, št. 21164/20);

- 4 zadeve iz naslova kršitve pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji (*Gros proti Sloveniji*, št. 45315/18; *Žigon in Keber proti Sloveniji*, št. 847/17; *Pintar in drugi proti Sloveniji*, št. 49969/14, 20530/16, 4713/17, 62795/17, 62830/17, 13244/18 in 16311/18 in *Ferhatović proti Sloveniji*, št. 64725/19);
- 2 zadevi iz naslova kršitve pravice do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena Konvencije (*U. A. in drugi proti Sloveniji*, št. 34694/19 in 38043/19 ter *Q in R proti Sloveniji*, št. 19938/20), in
- 1 zadeva iz naslova kršitve pravice do svobodnih volitev iz 3. člena Protokola št. 1 h Konvenciji (*Toplak in Mrak proti Sloveniji*, št. 34591/19 in 42545/19).

1.12.2.3.2 Zadeva po meddržavni tožbi

- Slovenija proti Hrvaški (št. 54155/16).

1.12.2.3.3 Zadeve v zvezi z izvršitvijo sodb Sodišča

- 2 zadevi iz naslova izvršitve sodbe ESČP (*Ališić in dva druga proti Bosni in Hercegovini in drugim*, št. 60642/08 ter *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji*, št. 47072/15).

1.12.2.3.4 Zadeva po individualni pritožbi pravne osebe s sedežem v Republiki Sloveniji proti Severni Makedoniji, v kateri je bila Republika Slovenija povabljen k morebitni intervenciji

- *Radika prevozi d.o.o. proti Severni Makedoniji*, št. 52003/18.

1.12.2.3.5 Zadeve iz drugih naslovov

- 1 zadeva, v katero se vpisujejo odločbe ESČP v zadevah, ki Sloveniji niso bile vročene v opredelitev;
- 1 zadeva v zvezi s splošnimi vprašanji v zvezi z izvrševanjem sodb ESČP;
- 1 zadeva, v katero se evidentirajo poizvedbe, ki jih Državno odvetništvo RS (v nadaljevanju: Državno odvetništvo) naslavlja na ESČP na predlog državnih organov ali posameznikov.

1.12.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 8 novih pritožbenih zadev, kar je 100 odstotkov več kot leta 2019, ko je prejelo 4 nove pritožbene zadeve, kar pa je bilo sicer 60 odstotkov manj kot v letu 2018, ko je novih pritožbenih zadev prejelo 10.

V letu 2020 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 26 zadev, kar je 29,73 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je imelo v delu 37 zadev, kar pa je bilo 32,73 odstotkov manj kot v letu 2018, ko je imelo v delu 55 zadev.

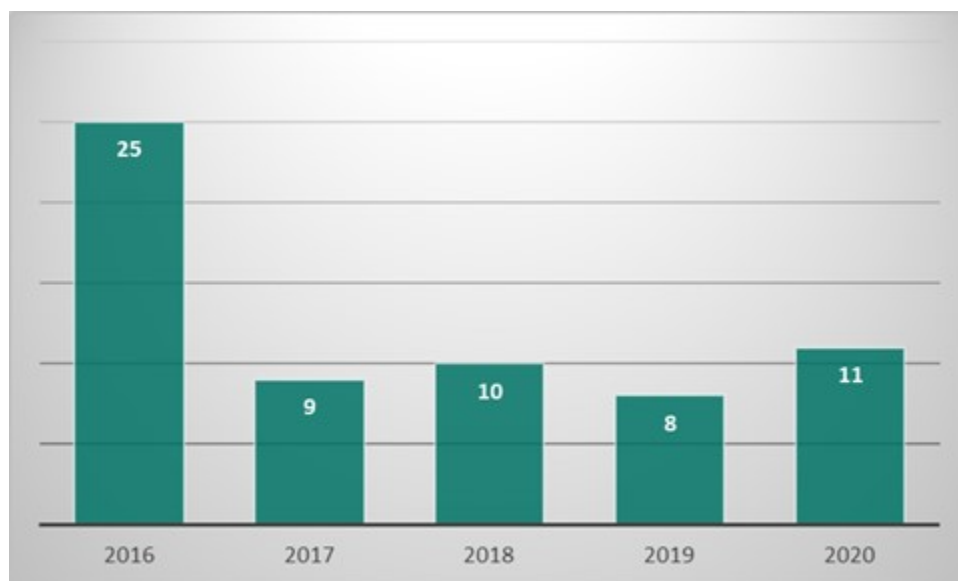
V letu 2020 je Državno odvetništvo RS zaključilo tri zadeve (vsebinsko pa je bilo zaključenih nekaj več zadev), kar je 86,36 odstotkov manj kot v letu 2019, ko jih je zaključilo 22.

Na dan 31. 12. 2020 je odprtih 23 zadev, kar je 53,33 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih še 15 zadev, kar pa je bilo skoraj 44,44 odstotkov manj kot v letu 2018, ko je bilo ob koncu leta odprtih 27 zadev.

V letu 2020 je Državno odvetništvo RS na podlagi 34. člena Konvencije prejelo 8 novih pritožbenih zadev, kar je sicer 4 zadeve več kot v letu 2019, vendar pa je v primerjavi s statističnimi podatki preteklih let mogoče ugotoviti, da se število novih pritožbenih zadev vztrajno zmanjšuje, kar je vzpodbuden podatek in ga je po mnenju Državnega odvetništva RS mogoče pripisati tudi pozitivnim sistemskim premikom v slovenskem pravosodju, saj so bila očitno vzpostavljena učinkovita pravna sredstva za odpravo ugotovljenih kršitev človekovih pravic v domačem pravnem sistemu, kar je rezultiralo v zmanjšanje večjega števila istovrstnih pritožbenih zadev.

Spodnji graf prikazuje število vseh novo prejetih zadev v ESČP vpisniku Državnega odvetništva RS v obdobju od 2016 do 2020, 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, 36. člena Konvencije, pa tudi zadeve iz naslova izvrševanja posameznih sodb ESČP.

Graf: Število prejetih zadev v postopkih pred ESČP v obdobju 2016 – 2020



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 uporabo 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 nezakonnost 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

SEU je v letu 2020 Državnemu odvetništvu RS vročilo 502 zadevi. Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 v delu 1.148 zadev iz pristojnosti SEU. Državno odvetništvo RS je v letu 2020 zaključilo 507 zadev ter imelo na dan 31. 12. 2020 odprtih 646 zadev iz pristojnosti SEU.

SSEU je Državnemu odvetništvu RS v letu 2020 vročilo 389 zadev. Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 v delu 428 zadev iz pristojnosti SSEU. Državno odvetništvo RS je v letu 2020 zaključilo 395 zadev ter imelo na dan 31. 12. 2020 odprtih 33 zadev iz pristojnosti SSEU.

V predstavljenih številkah so vsebovane zadeve, v katere se je Slovenija vključila kot udeleženec ali stranka, kot tudi ostale zadeve. V skladu s postopkovnimi pravili SEU v zvezi s predlogi za sprejem predhodne odločbe po 267. členu PDEU se namreč vsak predlog za sprejem predhodne odločbe vroči vsem državam članicam EU, 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 in veljavnosti prava EU), so zaradi njihovega *erga omnes* učinka pomembne za vse države članice. Razlaga, ki jo sprejme SEU, je namreč obvezna za vse države članice, v skladu s sodno prakso SEU pa je kot kršitev prava EU opredeljeno tudi neupoštevanje razlage prava EU, kakor jo je le-to sprejelo. S tega stališča je nujno, da država te postopke spremlja in se seznanja z vsemi sodbami SEU. Izrecno zahtevo po spremljanju postopka večkrat podajo tudi posamezna ministrstva, ki ob izjavi, da ni razloga za vključitev Slovenije v posamezni postopek, zahtevajo, da jih Državno odvetništvo RS seznanja s potekom in izidom postopka. Zaradi vloge SEU v institucionalnem ustroju EU in obveznega upoštevanja razlage prava EU, je obveščanje ministrstev o poteku postopka in odločitvah SEU zagotovljeno v vsaki posamezni zadevi.

Državam članicam se vročajo tudi vse sodbe SSEU, izdane v postopkih med drugimi državami članicami in/ali institucijami. V skladu z določbami 56. člena Protokola o Statutu SEU so države članice kot privilegirani udeleženci upravičene vložiti pritožbo zoper sodbo SSEU tudi v zadevah, ki jih neposredno ne zadevajo. Države članice lahko na podlagi odstavka 3 istega člena Statuta vložijo pritožbo zoper sodbo SSEU tudi v zadevah, v katerih se postopka pred navedenim sodiščem niso udeležile. Pritožbo morajo vložiti v roku dveh mesecev od prejema obvestila o sodbi, postopek po pritožbi pa se vodi pred SEU. V primeru, da se Slovenija ne odloči za vložitev pritožbe, se spis po izteku roka za pritožbo oziroma po prejemu obvestila, da Slovenija ne bo vložila pritožbe, zaključuje.

Statistični podatki o prejetih, zaključenih in konec leta 2020 odprtih zadevah iz pristojnosti Sodišča in Splošnega sodišča so primerljivi s podatki iz prejšnjih let z manjšimi odstopanji, ki so posledica nihanj v pripadu zadev na obe sodišči.

1.13.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2020 je **SEU** Državnemu odvetništvu RS vročilo 502 zadevi, kar je 16,33 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je bilo Državnemu odvetništvu RS vročeno 600 zadev, kar pa je bilo sicer 23,97 odstotkov več kot v letu 2018, ko mu je bilo vročenih 484 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 v zadevah pred SEU v delu 1.148 zadev, kar je 2,63 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je v zadevah pred SEU imelo v delu 1.179 zadev, kar pa je bilo sicer 12,82 odstotkov več kot v letu 2018, ko je bilo zadev v delu 1.045.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 zaključilo 507 zadev, kar je 4,88 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je Državno odvetništvo RS zaključilo 533 zadev, kar pa je bilo 13,65 odstotkov več kot v letu 2018, ko je bilo zaključenih 469 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih 641 zadev, kar je sicer 0,77 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih 646 zadev.

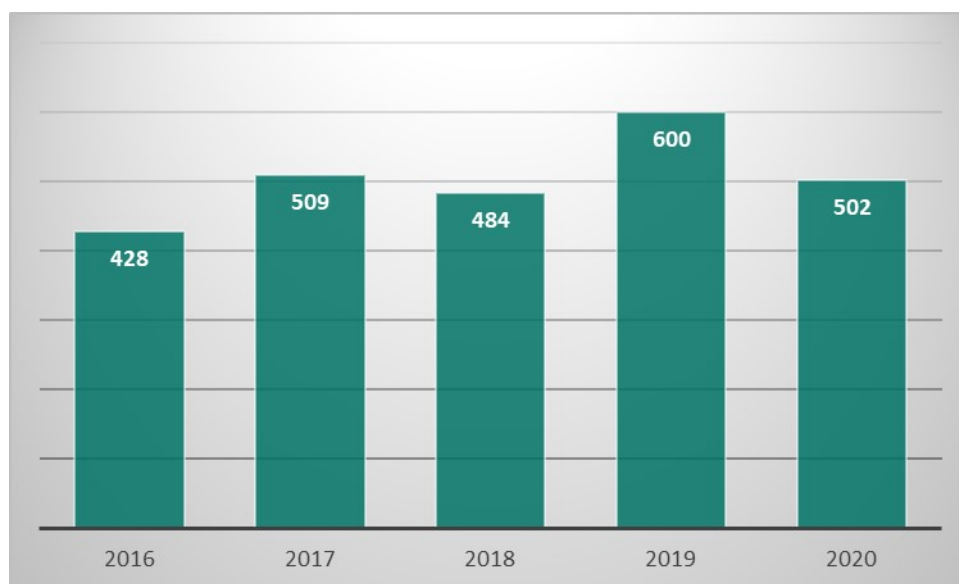
SSEU je Državnemu odvetništvu RS v letu 2020 vročilo 389 zadev, kar je 29,78 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je bilo vročenih 554 zadev, kar pa je bilo sicer 5,78 odstotkov manj kot v letu 2018, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 588 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 v delu 428 zadev, kar je 33,85 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je Državno odvetništvo RS skupno imelo v delu 647 zadev, kar pa je bilo sicer 0,92 odstotkov manj letu 2018, ko je imelo v delu 653 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 zaključilo 395 zadev, kar je 35,03 odstotkov manj kot v letu 2019, ko je Državno odvetništvo RS zaključilo 608 zadev, kar pa je bilo sicer 7,61 odstotkov več kot v letu 2018, ko je zaključilo 565 zadev.

Na dan 31. 12. 2020 je bilo odprtih 33 zadev, kar je 15,38 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2019, ko je bilo odprtih 39 zadev, kar je 58,06 odstotkov manj kot v letu 2018, ko je bilo ob koncu leta odprtih 93 zadev.

Graf 17: Število prejetih zadev v postopkih pred SEU v obdobju 2016 – 2020



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 doseg 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.

1.14 Postopki pred Sodiščem EFTA

V postopkih pred Sodiščem EFTA (gre za postopke za izdajo svetovalnega mnenja ter postopke na podlagi tožbe) je prav tako možna intervencija držav članic in institucij EU, ki jih Sodišče EFTA seznanja s temi postopki. Slovenija se je doslej odločila za eno intervencijo v postopku za izdajo svetovalnega mnenja (*Landbrokes Ltd.*, E-3/06, sodba z dne 30. 5. 2007).

Sodišče EFTA je Državnemu odvetništvu RS v letu 2020 vročilo 21 zadev. Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2020 iz pristojnosti tega sodišča v delu 32 zadev; v letu 2020 je zaključilo 12 zadev ter imelo na dan 31. 12. 2020 odprtih 20 zadev. Če se država ne odloči za intervencijo, je način poslovanja v teh zadevah enak ustaljeni praksi v postopkih za sprejem predhodne odločbe po 267. členu PDEU, v katerih se Slovenija ne odloči za aktivno udeležbo, a postopke spremlja in ministrstva seznanja s sodno prakso.

1.15 Mednarodne arbitraže

Vlagatelja Ascent Resources Plc s sedežem v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske ter Ascent Slovenia Ltd s sedežem na Malti sta 23. julija 2020 Republiki Sloveniji vročila uradno obvestilo o sporu, s katerim je v skladu z drugim odstavkom 8. člena Sporazuma med Vlado RS in Vlado Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske o zaščiti in spodbujanju vlaganj (v nadaljevanju: BIT) ter drugim odstavkom 26. člena Pogodbe o energetski listini (v nadaljevanju: ECT) začel teči trimesečni rok za mirno rešitev spora. Očitki vlagateljev v uradnem obvestilu o sporu se nanašajo na ravnanja in odločitve organov Republike Slovenije, s katerimi naj bi jima onemogočili povečanje črpanja zemeljskega plina s pomočjo hidravlične restimulacije izpod Petišovskega polja in s tem povzročili škodljive učinke za njuno zaščiteno naložbo v Sloveniji.

Vlagatelja v uradnem obvestilu o sporu trdita, da sta kot zaščitena vlagatelja po BIT in ECT v razvoj in črpanje zemeljskega plina na Petišovskem polju vložila sredstva, ki presegajo 50 milijonov EUR. V začetku leta 2011 sta s svojim slovenskim partnerjem družbo Geoenergo d.o.o. izvrtala dve novi vrtini, v najglobljih delih vrtin opravila hidravlično stimulacijo majhnega obsega, za tem pa začela testno proizvodnjo plina. Vlagatelja trdita, da presoja vplivov na okolje za ta poseg ni bila potrebna, saj sta bila tako pričakovana količina proizvedenega plina v vrtinah kot tudi območje proizvodnje plina občutno pod mejo, ki jo določa slovenska zakonodaja za izvedbo presoje vplivov na okolje. Kljub temu je družba Geoenergo d.o.o. kot imetnik koncesije za izkoriščanje ogljikovodikov, po navedbah

vlagatelj z golj iz previdnosti, 10. maja 2017 pri Agenciji Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) vložila zahtevek za predhodni postopek, v katerem je moral pristojni organ odločiti, ali je presoja vplivov na okolje za predvideni poseg potrebna ali ne.

V zvezi s postopkom pred ARSO vlagatelja kot ključni očitke navajata dolgotrajnost postopka, saj bi moral ARSO o zahtevku za predhodni postopek odločiti v dveh mesecih od prejema popolne vloge. To je storil šele z izdajo sklepa z dne 8. marca 2019, s katerim je odločil, da je presoja vplivov na okolje potrebna. Vlagatelja pristojnemu prvostopenjskemu organu očitata tudi, da je bil njegov sklep v nasprotju z mnenji drugih državnih organov, med njimi Ministrstva za zdravje, Ministrstva za infrastrukturo, Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave, Gozdarskega inštituta Republike Slovenije, Urada Republike Slovenije za kemikalije in Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave, zaradi česar naj bi bil očitno arbitraren in nerazumen. Poleg tega naj bi minister za okolje in prostor v času obravnave zahteve za predhodni postopek na ARSO večkrat podal javne izjave, v katerih je vlagatelje in projekt Petišovci prikazoval v negativni luči, ARSO pa naj bi medijem posredoval informacije, kar naj bi dodatno kazalo na to, da je bil do vlagatelj pristranski, njegov sklep pa politično motiviran. Sklep ARSO sta potrdila tako drugostopenjski upravni organ kot Upravno sodišče.

Vsebinska odločitev pristojnega državnega organa Republike Slovenije, da je za nameravano hidravlično restimulacijo treba izvesti presojo vplivov na okolje, ter dolgotrajnost postopka po navedbah vlagatelj negativno vplivata na njuno naložbo v Sloveniji, saj se je količina proizvedenega plina na Petišovskem polju močno zmanjšala, s tem pa tudi njuni prihodki.

Republika Slovenija se je v odgovoru na uradno obvestilo o sporu opredelila do očitkov vlagatelj ter izrazila pripravljenost za iskanje možnosti mirne rešitve spora. Če pogajanja o sporazumni rešitvi, ki so še v teku, ne bodo uspešno zaključena, bosta v skladu z navedenima mednarodnima sporazumoma vlagatelja lahko vložila zahtevek na arbitražni tribunal.

1.16 Pravno mnenje po prvem odstavku 25. člena Zakona o državnem odvetništvu

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) je v skladu z določbo prvega odstavka 25. člena ZDOdv zaprosilo za oblikovanje pravnega mnenja o zakonitosti prakse izdajanja slovenskih tehničnih soglasij (v nadaljevanju: STS) na podlagi Zakona o gradbenih proizvodih (Uradni list RS, št. 82/13) za neharmonizirane gradbene proizvode, ki naj bi nastali po predelavi odpadkov, za katere merila za prenehanje statusa odpadka niso določena niti na ravni EU niti z nacionalnim predpisom. Ministrstvo je menilo, da se s takšno prakso nezakonito posega v določbe o prenehanju statusa odpadkov iz Uredbe o odpadkih (Uradni list RS, št. 37/2015, 69/2015), s čimer se krši določbe navedene uredbe o varstvu okolja in varovanju človekovega zdravja, saj se z odpadki ne ravna na način, da ni ogroženo zdravje ljudi in se ne škodi okolju.

Po preučitvi relevantnega prava EU, nacionalnega prava in sodne prakse Sodišča EU je Državno odvetništvo RS navedenemu mnenju ministrstva pritrdilo. Glede na pravo EU in slovensko pravo, veljavno v januarju 2020 oziroma v času izdelave pravnega mnenja, so odpadki lahko izgubili status odpadka ob kumulativni izpolnitvi treh pogojev, in sicer (1) da so bili reciklirani (predelani v proizvode, materiale ali snovi za prvotni ali drug namen) ali predelani v energijo, (2) da so bili predelani (tudi reciklirani) v skladu z zahtevami iz 10. člena Uredbe o odpadkih (na način, ki ne ogroža človekovega zdravja in ne škodi okolju), in (3) da

imetnik tako predelanih proizvodov, materialov ali snovi, le-teh ni zavrzel, jih ni nameraval ali moral zavreči.

Izguba statusa odpadka je bila mogoča tudi v drugih primerih predelave odpadkov, vendar pa je bila ta možnost omejena le na tiste odpadke, za katere so bila s posebnim predpisom določena merila, ki ustrezajo zahtevam iz točk a) do d) prvega odstavka člena 6 Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (Direktiva o odpadkih). V teh primerih so morali predelani (tudi reciklirani) odpadki izpolnjevati zanje določena merila za prenehanje statusa odpadka tako v postopku predelave kot tudi ob njihovi predaji drugemu imetniku.

Glede meril, ki so jih morali izpolnjevati predelani odpadki, da bi izgubili status odpadka, je bilo v pravnem mnenju izpostavljeno, da gre za merila, sprejeta ali na ravni Unije ali v Republiki Sloveniji. Merila, kot tudi smernice ter tehnični standardi in/ali tehnični predpisi, ki so jih glede prenehanja statusa odpadka za določeno vrsto odpadkov sprejele druge države članice, skladno z določbo člena 193 PDEU, po kateri vsaka država članica sama zase določi nivo varstva, ki ga v okviru ciljev Direktive o odpadkih zasleduje s svojimi varstvenimi ukrepi v smislu te direktive, za prenehanje statusa odpadka niso bila upoštevana.

Za odpadke, iz katerih so se proizvajali neharmonizirani gradbeni proizvodi, ki so pridobili tak status s podelitvijo STS na podlagi Zakona o gradbenih proizvodih, ne na ravni Unije in ne na nacionalni ravni niso bila sprejeta merila za izgubo statusa odpadka. Navedene predelave odpadkov v »gradbene proizvode« tudi ni bilo mogoče opredeliti kot recikliranje ali kot predelavo v energijo. V takšni situaciji, torej ob odsotnosti meril iz prvega odstavka člena 6 Direktive o odpadkih, odpadki - če niso bili reciklirani ali predelani v energijo v skladu z zahtevami iz 10. člena Uredbe o odpadkih, imetnik tako predelanih proizvodov, materialov ali snovi, pa le-teh ni zavrzel, jih ni nameraval ali moral zavreči – kljub njihovi predelavi, niso mogli izgubiti statusa odpadka. Posledično iz tako predelanih odpadkov niso mogli nastati ne gradbeni ne katerikoli drugi proizvodi, predelani odpadki so še vedno bili odpadki, in kakršnakoli uporaba tako nastalih »proizvodov« je pomenila uporabo odpadkov, zato jo je bilo treba temu ustrezno obravnavati – če so se na primer tako nastali »proizvodi« uporabljali za zapolnjevanje rudarskih in drugih prostorov, kot polnilo pri gradnji objektov ali za utrjevanje brežin, nasipov in cest, je bilo treba njihovo uporabo obravnavati v skladu z nacionalno Uredbo o obremenjevanju tal z vnašanjem odpadkov (Uradni list RS, št. 34/08, 61/11). V tej zvezi je Državno odvetništvo RS pritrdilo stališču ministrstva, da je takšno uporabo odpadkov mogoče opredeliti kot zasipanje, ki sodi med postopke snovne predelave v smislu Direktive o odpadkih, kot je bila spremenjena z Direktivo (EU) št. 2018/851.

Upoštevajoč, da sklepanje o prenehanju statusa odpadka neposredno na podlagi pogojev iz prvega odstavka člena 6 Direktive o odpadkih ni dopustno, organ za STS, niti kdorkoli drugi, v primerih, ko za določeno vrsto odpadka, ki je bil uporabljen za predelavo v »gradbeni proizvod«, niso bila določena merila za prenehanje statusa odpadka, ni imel podlag za presojo, ali proizvodi, nastali s predelavo tovrstnih odpadkov, izpolnjujejo osnovne zahteve iz točke 3. Higiena, zdravje in okolje, iz Priloge 1 Uredbe (EU) št. 305/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2011 o določitvi usklajenih pogojev za trženje gradbenih proizvodov in razveljavitvi Direktive Sveta 89/106/EGS, oziroma za ugotovitev, da so odpadki, iz katerih so bili ti proizvodi izdelani, izgubili status odpadka. Posledično navedena presoja, kot tudi ugotovitev prenehanja statusa odpadka, ni bila možna.

Obveznost organa za izdajanje STS, da pri presoji izpolnitve pogojev za podelitev STS upošteva tudi predpise o odpadkih, izhaja iz 25. uvodne izjave Uredbe (EU) št. 305/2011, ki navaja, da uredba ne posega v pravice in obveznosti, ki jih državam članicam nalagajo drugi instrumenti prava Unije, med drugim izrecno tudi Direktiva o odpadkih.

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 2020 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 zavezanka, 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

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva

Tožnik je s tožbo zahteval povrnitev premoženjske škode, ker ni bil prejemnik certifikata po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (v nadaljevanju: ZLPP).

Sodišče druge stopnje je v svoji odločitvi navedlo, da je napačno stališče prvostopnega sodišča, po katerem tožnik ni upravičen do odškodnine iz razloga, ker na dan 5. 12. 1992 ni bil državljani Republike Slovenije. Vendar se zavrnitev tožbenega zahtevka glede na dejstva, ki jih je ugotovilo sodišče prve stopnje, kljub temu izkaže za materialnopravno pravilno. ZLPP je namreč res v prvem odstavku 31. člena določil kot enotni kriterij za brezplačno razdelitev certifikatov državljanstvo RS, pri čemer je obstoj državljankega statusa vezal na 5. 12. 1992. Določitev splošnega kriterija za razdelitev certifikatov nikjer ne upošteva dejstva, da je v obdobju brezplačne razdelitve certifikatov v RS živela določena skupina ljudi, ki (še) niso bili njeni državljani, a so bili z njimi v skladu s 13. členom Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS (Ustavni zakon) v celoti izenačeni v pravicah in dolžnostih, če so bili izpolnjeni naslednji pogoji: (1) da so na dan plebiscita 23. 12. 1990 imeli prijavljeno stalno prebivališče v RS; (2) če tukaj dejansko živijo in (3) če so po 40. členu Zakona o državljanstvu RS (ZDRS) zaprosili za državljanstvo. Določba 13. člena Ustavnega zakona ob izpolnjenih pogojih ne določa nobenega roka, do katerega bi jim pripadale pravice in dolžnosti, ki gredo državljanom RS, oziroma je določal, da jim te pravice gredo »do pridobitve državljanstva po 40. členu ZDRS«. Ta je poleg pogojev iz 13. člena Ustavnega zakona določil še, da je treba vlogo za pridobitev državljanstva po tem zakonu vložiti v roku šest mesecev od uveljavitve tega zakona. Ker je ZDRS začel veljati 25. 6. 1991, je rok za vložitev zahtevka za pridobitev državljanstva po 40. členu ZDRS potekel 25. 12. 1991. Pravica

pridobitve certifikata tako ni in ne more biti le pravica državljana na dan 5. 12. 1992, temveč vseh tistih oseb, ki so bile na ta dan v pravicah in dolžnostih izenačene z državljani v skladu s 13. členom Ustavnega zakona.

Tožnik je vlogo za državljanstvo RS vložil 27. 5. 1992, s čimer ni zadostil določbam o izenačenju z državljani RS. Za slovensko državljanstvo tožnik ni pravočasno zaprosil, zato ni upravičen do pridobitve brezplačnega lastniškega certifikata, posledično pa je njegov tožbeni zahtevek neutemeljen.

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi nerazglašene oporoke

Tožnik s tožbo uveljavlja plačilo odškodnine za povzročeno mu škodo v posledici protipravnega ravnanja zapuščinskega sodišča, ki v zapuščinski zadevi ni upoštevalo zapustničine poslednje volje, zapisane v oporoki pokojne, čeprav je tožnik izrecno v zapuščinskem postopku izjavil, da obstaja sodno deponirana oporoka in sodišču celo pokazal kopijo oporoke. Sodišče je mimo dejanskega stanja in navedb strank v postopku sprejelo svojo odločitev.

Sodišče prve stopnje je tožnikov tožbeni zahtevek v celoti zavrnilo. Iz razlogov odločitve sodišča prve stopnje sledi, da ker so se dediči po pokojni na zapisnik pri sodišču sporazumeli o načinu dedovanja, zapisnik lastnoročno podpisali, zapisnika niso izpodbijali, niti ni noben od dedičev izpodbijal dednih izjav, ni mogoče ravnanja tožene stranke šteti kot protipravnega (ne glede na kasneje najdeno sodno deponirano oporoko in kopijo oporoke, s katero je tožnik razpolagal). Zapuščinsko sodišče naj bi se na zapuščinskem naroku torej seznanilo z oporoko, vendar je glede na dejstvo, da so se dediči tako sporazumeli, izvedlo zakonito dedovanje.

Sodišče druge stopnje je z vmesno sodbo, s katero je odločalo o temelju tožbenega zahtevka, spremenilo odločitev sodišča prve stopnje, tako da je tožbenemu zahtevku tožeče stranke po temelju ugodilo in odločilo, da je tožena stranka po temelju odgovorna za škodo tožeči stranki ter posledično zaradi odločitve o tožbenem zahtevku po višini zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v nadaljnji postopek.

Na predlog tožene stranke RS je Vrhovno sodišče RS s sklepom revizijo dopustilo glede vprašanja, ali je med ravnanjem toženke in vtoževano škodo podana vzročna zveza. Vrhovno sodišče RS je revizijo tožene stranke zavrnilo. V razlogih svoje odločitve je poudarilo, da je iz vidika pravne posledice, ki jo tožnik uveljavlja, vseeno, o kateri oporoki je bil govor na naroku v zapuščinskem postopku po pokojni zapustnici – ali oporoki, katere izvirnik je bil v sodni hrambi ali drugi oporoki pokojnice z morebitno drugačno vsebino od tiste v oporoki v sodni shrambi. Obema je skupno, kar je bilo pravno odločilno za odločitev Vrhovnega sodišča RS, da je pokojnica napisala lastnoročno oporoko, ki pa kljub dejstvu, da se je vseskozi nahajala v sodni hrambi, v zapuščinskem postopku ni bila razglašena in je zapuščinsko sodišče uvedlo zakonito, ne pa oporočno dedovanje. Po revizijskem stališču sklenitev dednega dogovora ne pomeni, da je tožnik privolil v kršitev in se odpovedal uveljavljanju škode, ki mu je nastala s protipravnim ravnanjem sodišča. Privolitev je *primaefaciae* izključena, ker za tako izjavo ni bila izpolnjena predpostavka resnične in svobodne volje izjavitelja. Pogoj za izražanje resnične svobodne volje bi bila namreč popolna in resnična informacija o oporoki in njeni vsebini, s katero tožnik ni razpolagal. Iz teh razlogov revizijsko sodišče tudi ni sledilo očitku tožene stranke, da bi tožnik zoper sklep o dedovanju moral vložiti pritožbo oziroma tožbo za ugotovitev obstoja oporoke. Revizijsko sodišče poudari, da se je potrebno vprašati, ali je imel udeleženec postopka na voljo učinkovito pravno sredstvo, s katerim bi dosegel odstranitev

protipravnega ravnanja in njegovih posledic. Pretirano, celo absurdno bi bilo v konkretnem primeru od tožnika zahtevati, da podvomi v nedvoumno (čeprav napačno) zagotovilo zapuščinskega sodišča, da oporoke ni v sodni hrambi in vloži pritožbo zoper sklep o dedovanju. Nesorazmerno in neživljenjsko bi mu bilo po stališču Vrhovnega sodišča RS naložiti breme, da obstoj oporoke s tožbo uveljavlja v pravdi.

Glede na sprejeto odločitev Vrhovnega sodišča RS je bila v zadevi sklenjena sodna poravnava.

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi protipravnega ravnanja državnih organov – upravne enote

Sodišče druge stopnje kot izhodišče navaja, da vsaka protipravnost ali opustitev še ne pomeni odškodninske odgovornosti. Ta je podana le, če gre za protipravnost ali opustitev, ki je huda, jasna, očitna, nedopustna in brez razloga (kvalificirana protipravnost). Po presoji sodišča druge stopnje neukrepanje uradnice ob precejšnji razliki med videzom prosilca in fotografijami starih dokumentov ne pomeni tako nerazumnega ravnanja oziroma odstopanja od ustaljenih metod dela, ki bi pomenile protipravno ravnanje. Razumljivo je, da se videz ljudi s potekom časa spreminja. Uradnica je preverila identiteto z veljavnim potnim listom, pri tem pa je storila le dejansko napako. Nobene posebej predpisane dolžnosti ni zanemarila, saj ni imela nobenega navodila, da ob znatnih razlikah v videzu, pri čemer ni niti jasno, kako znatnih, naj še dodatno ukrepa na poseben način. Sodišče druge stopnje je nadalje tudi ugotovilo, da ni podana niti vzročna zveza. Pri tem ni mogoče slediti teoriji sine qua non, torej, da je vsak pogoj, brez katerega posledica ne bi nastopila, obenem že samostojen vzrok. Ni mogoče trditi, da bi taka napaka praviloma po rednem teku stvari vodila do takšnih goljufij. V konkretnem primeru ni mogoče trditi, da bi kdorkoli na strani toženke lahko predvidel, da bo oseba XY izdano osebno izkaznico uporabil in izkoristil tako, da je ogoljufal tožnika. Tudi v primerjalnem pravu je uveljavljeno stališče, da naklepno človeško ravnanje, brez dvoma pa kaznivo dejanje, pretrga vzročno povezanost takega pogoja in nastale posledice.

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi protipravnega ravnanja državnih organov – državnega tožilstva

Sodišče druge stopnje je zavrnilo in potrdilo izpodbijano sodbo sodišča prve stopnje, s katero je bil tožbeni zahtevek tožnika za plačilo 300.000,00 EUR s pripadki v celoti zavržen.

Tožnik je odškodninsko odgovornost države utemeljeval na 26. členu Ustave RS, in sicer, da mu je tožilstvo z opustitvijo dolžnega ravnanja onemogočilo, da bi v kazenskem postopku prišel do poplačila svoje terjatve, ki jo ima do osebe XY. Tožnik je osebi posodil 300.000,00 EUR, pri čemer posojilo ni bilo vrnjeno. Zoper osebo XY je zato na tožilstvo vložil kazensko ovadbo zaradi suma storitve poslovne goljufije. Pritožbeno sodišče pritrjuje sodišču prve stopnje, da državno tožilstvo v okoliščinah konkretnega primera ni ravnalo protipravno. Tožnik je kazensko ovadbo na tožilstvo podal le devet mesecev pred potekom zastaralnega roka za pregon očitane kaznivega dejanja. Tožilstvo v devetih mesecih ni uspelo zahtevati preiskave ali opraviti drugega procesnega dejanja, ki bi pretrgalo zastaranje. To pa ni prepočasno ravnanje, ne glede na to, da je pregon zastaral in je bila kazenska ovadba zato zavržena. Tudi če bi tožilstvo ravnalo protipravno, tožena stranka ne bi odškodninsko odgovarjala, ker ni podana vzročna zveza in ker je odškodninska odgovornost države le subsidiarna. Ni naloga države varovati posameznika pred slabimi poslovnimi odločitvami, zato te ne sodijo v okvir varstva, ki ga zagotavlja 34. člen Ustave RS. Do zmanjšanja tožnikovega premoženja ni prišlo zaradi zastaranja kazenskega pregona, temveč zato, ker mu oseba XY ni vrnila posojila. Tožnik

je imel na voljo tudi civilnopravno varstvo zoper osebo XY, ki pa ga ni izkoristil. Poleg tega bi moral tožnik tudi zatrjevati, pa ni, da bi bilo posojilo dejansko vrnjeno tudi v primeru, če ne bi bilo zastaranja.

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi protipravnega ravnanja državnih organov – normativna protipravnost

V predmetni pravi je tožeča stranka od tožene stranke Republike Slovenije zahtevala plačilo odškodnine za premoženjsko škodo, ki jo je njeni pokojni pravni predniki povzročil nemški okupator v letu 1941. Tožbeni zahtevek je opirala na 26. člen Ustave RS in na splošna pravila odškodninskega prava. Toženki očita normativno protipravnost, ker je opustila sprejem zakona, ki bi materialno pravno in procesno uredil odškodnino za premoženjsko vojno škodo. Sodišče prve stopnje je zahtevek zavrnilo z utemeljitvijo, da toženka ni pasivno legitimirana za povračilo premoženjske vojne škode, saj je nobeno notranje ali mednarodno pravilo ne zavezuje k njeni povrnitvi. V konkretnem primeru ne gre za normativno protipravnost, saj državi mednarodno pravo ne nalaga sprejema predpisa, ki bi materialno in procesno uredil povračilo premoženjske vojne škode, te obveznosti pa si toženka tudi ni naložila sama z notranjim pravom. Ker toženka vprašanja povrnitve premoženjske vojne škode ni zavezana zakonsko urediti, je tudi neutemeljen očitek, da je toženka z nesprejetjem ustrezne zakonodaje kršila 1. člen Protokola št. 1 k EKČP. Upošteva dejstvo, da se vojna škoda šteje za škodo države, ki se v primeru reparacij sama suvereno odloča, ali sploh, na kakšen način in v kakšnem obsegu bo poplačala škodo svojim državljanom, ni mogoče govoriti o vojni škodi kot o posegu v tožnično pravico do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena 1. Protokola EKČP. Toženka z opustitvijo realizacije povračila premoženjske vojne škode tudi ne posega v pričakovane pravice oškodovancev. Ustava RS ne predpisuje, niti ne nakazuje, do povračila katere vrste vojne škode, v kakšnem obsegu in v kakšni obliki so oziroma bi morali biti upravičeni oškodovanci. Dejstvo, da je bilo z Zakonom o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja urejeno le povračilo nepremoženjske vojne škode, pomeni, da se je država odločila le za povrnitev te vrste škode, kar je njena povsem avtonomna pravica in zato ne predstavlja kršitve načela pravne države iz 2. člena Ustave RS.

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi protipravnega ravnanja državnih organov – Komisije za preprečevanje korupcije

Tožeča stranka je od tožene stranke Republike Slovenije zahtevala objavo sodbe, javnega opravičila in plačilo odškodnine 30.772,72 EUR. Tožbeni zahtevek je bil v celoti zavrnjen.

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK) je v spletni aplikaciji Supervizor javno objavila podatke o fizičnih osebah, ki so v breme proračunskih uporabnikov po avtorskih in podjemnih pogodbah zaslužile več kot 200.000,00 EUR. Med njimi je bila tudi tožnica, ki je v času objave opravljala funkcijo ministrice za šolstvo, pred tem pa je bila univerzitetna profesorica in dekanja Fakultete za upravo. Te podatke je KPK pridobila od Urada za javna plačila. Tožnica je zaradi navedene objave vložila tožbo v upravnem postopku zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, njen zahtevek pa je bil zavrnjen. Vrhovno sodišče RS je sodbo upravnega sodišča spremenilo tako, da je ugotovilo, da je KPK z javno spletno objavo navedenih podatkov nezakonito posegla v ustavno pravico tožnice iz 38. člena Ustave RS – varstvo osebnih podatkov in toženki naložilo, da iz spletne aplikacije Supervizor odstrani sporne podatke. Sodišče prve stopnje je zahtevek zavrnilo in zavzelo stališče, da toženka kljub temu, da je osebne podatke tožnice pridobila na nezakonit način, ni ravnala s stopnjo kvalificirane protipravnosti, poleg tega pa tudi nista izkazani škoda in vzročna zveza. V

konkretnem primeru je šlo za konkurenco dveh legis specialis Zakona o varstvu osebnih podatkov in Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ki oba deloma nasprotujoče si urejata pravico do obdelave osebnih podatkov. Vprašanje ni bilo enoznačno, ker sta dva visokokvalificirana državna organa sprva menila, da obstaja zakonska podlaga za objavo spornih podatkov s strani KPK. Tako ni mogoče trditi, da KPK ne bi uporabila povsem jasnega predpisa. Četudi je ex post mogoče ugotoviti, da je KPK kršila zakon in ustavne pravice tožnice, v času sporne objave to stališče ni bilo tako jasno, saj je ZIntPK v 16. členu dajal KPK zelo široka načelna in vseobsegajoča pooblastila za zbiranje podatkov. Pritožbeno sodišče se je strinjalo s sodiščem prve stopnje, da je KPK imela podlago za upravičeno razumno mnenje, da lahko objavlja podatke.

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi protipravnega ravnanja inšpekcijskega organa

Tožnica je zahtevala plačilo odškodnine v višini 324.817,08 EUR s pripadki za premoženjsko in nepremoženjsko škodo zaradi protipravnega ravnanja inšpekcijskega organa. Trdila je, da je gradila stanovanjski objekt skladno z izdanim gradbenim dovoljenjem, gradbeni inšpektor pa je v okviru istega inšpekcijskega postopka izdal odločbe, v katerih je mimo napotkov upravnega sodišča ugotovil nasprotno. Sodišče druge stopnje je v svoji odločitvi navedlo, da so ravnanja oblastnih organov protipravna le v primeru kvalificirane napačnosti oziroma v primeru kršitev, ki so zavestne, namerne in očitne. Vsebinska analiza izdanih odločb razkriva, da prvostopenjski upravni organ ni izdajal odločb z enako oziroma bistveno nespremenjeno vsebino ter da ni ignoriral napotkov stališč drugostopenjskega upravnega organa in upravnega sodišča. Odločitve je opiral na razumne, izčrpno utemeljene razloge. Nobeni od odločb ni mogoče očitati vsebinsko prazne argumentacije. V inšpekcijskem postopku so bila predmet obravnave zahtevna, medsebojno prepletena pravna in dejanska vprašanja. Prvostopenjskemu upravni organu zato ni mogoče očitati, da je nerazumno ali celo namerno odstopil od jasne materialno-pravne določbe. Tudi glede vprašanja, ali sme upravni organ na podlagi drugega odstavka 153. člena ZGO-1 odrediti uskladitev objekta s pogoji gradbenega dovoljenja tako, da naloži odstranitev celotnega objekta, ni bilo enotne in ustaljene sodne prakse. Ravnanje prvostopenjskega upravnega organa z nobeno odločbo ni preraslo v protipravno ravnanje.

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi odstopa od pogodbe

V gospodarskem sporu tožeče stranke XX d. o. o. proti toženi stranki Republiki Sloveniji zaradi plačila 572.939,00 EUR s pripadki je sodišče pritožbo zavrnilo in potrdilo izpodbijano sodbo, s katero je bil tožbeni zahtevek zavrjen.

Med Republiko Slovenijo ter XX d.o.o. in YY d.d. (ki sta nastopala s skupno ponudbo) je bila sklenjena pogodba za izvajanje svetovalnega inženiringa in vodenja projekta v Kliničnem centru Ljubljana. V letu 2014 se je začel stečajni postopek nad YY d.d., ki zato ni mogel zagotoviti izpolnitve svojih obveznosti. Republika Slovenija je zato obvestila tožečo stranko XX d. o. o., da je pogodbeno razmerje zaključeno in oddala projekt novemu izvajalcu. Tožeča stranka v tem sporu navaja, da je RS neupravičeno enostransko odstopila od pogodbe, saj bi morala posel s tožečo stranko izvesti do konca, ker sta bila oba partnerja skupne ponudbe solidarno odgovorna za izvedbo del v celoti.

Glede odškodninskega zahtevka je prvostopenjsko sodišče presodilo, da tožeča stranka ni uspela dokazati očitane nedopustnega ravnanja tožene stranke, pa tudi trditvena podlaga tožeče stranke v zvezi z uveljavljanjem povrnitve navadne škode in izgubljenega dobička je pomanjkljiva in splošna. Zaradi odstopa od pogodbe bi bilo potrebno skleniti novo pogodbo

oziroma aneks k obstoječi pogodbi, kar pa bi bilo v nasprotju s pravom javnih naročil, predvsem z načeli poštene konkurence na trgu. Tudi po presoji sodišča druge stopnje bi nadaljevanje pogodbe samo s tožečo stranko pomenilo bistveno spremembo v osebi izvajalca, ki ni dovoljena oziroma pomeni oddajo novega naročila brez ustreznega postopka, kar predstavlja nedopusten vpliv na konkurenco.

Zadeva zaradi vnovčitve bančne garancije

Tožeča stranka XY d. o. o. je od tožene stranke Republike Slovenije terjala plačilo zneska 181.671,89 EUR s pripadki.

Med pravnima strankama ni bilo sporno, da so bili zahtevki za izplačilo toženi stranki predloženi, vendar jih je tožena stranka zavrnila, pri čemer sodišče ugotavlja, da pravica do zavrnitve zahtevkov izhaja iz pogodbe in da tožena stranka ni dolžna financirati neupravičenih stroškov. Novi zahtevki niso bili predloženi, s tem pa upravičenec oziroma tožeča stranka ni izkazala upravičene uporabe avansa, ki bi se v pretežni meri pokrila s temi zahtevki. Ni tudi sporno, da upravičenec ni podpisal aneksa k pogodbi, ki bi omogočil plačilo zahtevkov v naslednjem letu. V situaciji, ko je tožena stranka že zahtevala vrnitev neupravičeno izplačanega zneska, upravičenec iz pogodbe pa ni bil dosegljiv za nikakršno komunikacijo, zahtevkov za izplačilo pa tudi ni ponovno vložil, prav tako ni podpisal aneksa k pogodbi, ki bi omogočil izplačilo v naslednjem letu, bančna garancija pa naj bi kmalu potekla, je po oceni sodišča druge stopnje tožena stranka upravičeno vnovčila bančno garancijo. Stališče tožeče stranke, da bi tožena stranka smela vnovčiti bančno garancijo le, če bi odstopila od pogodbe, ni utemeljeno. Iz pogodbenih določil je razvidno, da je v primeru, da bi upravičenec neupravičeno prejel sredstva, pomembno, da neupravičeno prejeta vrne, bančna garancija pa je bila izdana za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Pogodba pa določa tudi pravico do odstopa od pogodbe, v primeru katerega pa mora upravičenec vrniti vsa že prejeta sredstva. Tožena stranka od pogodbe ni odstopila in tudi ni zahtevala vračila vsega, kar je upravičenec prejel, temveč le avans, katerega porabe upravičenec ni upravičil, in preveč prejeta sredstva.

Zadeva zaradi izpodbijanja dolžnikovih pravnih dejanj, ugotovitve ničnosti pogodbe in izbrisne tožbe

Vrhovno sodišče RS je v pravdni zadevi tožeče stranke Republika Slovenija proti toženim strankam XX in YY, v kateri je bila vrednost spornega predmeta ocenjena na 972.515,81 EUR, zavrnilo revizijo prvega in drugega toženca.

Tožnica Republika Slovenija je upnica drugega toženca, ki je v osebnem stečajju. Še pred začetkom postopka osebnega stečaja je vložila tožbo, s katero je izpodbijala njegovo pravno dejanje – prodajo nepremičnine in trdila, da je bila nepremičnina dejansko neodplačno prenesena na prvega toženca in da je bila pogodba sklenjena z namenom preprečitve poplačila njene terjatve. Po začetku stečajnega postopka nad drugim tožencem je postavila še izpodbojni zahtevek, prilagojen določbam ZFPPIPP ter podredno zahtevala ugotovitev ničnosti prodajne pogodbe in vzpostavitev prejšnjega zemljiškoknjižnega stanja. Sodišče prve stopnje je ugodilo zahtevku za ugotovitev ničnosti prodajne pogodbe, saj je ugotovilo, da je sta toženca pogodbo sklenila z nedopustnim nagibom. Odredilo je izbris lastninske pravice prvega toženca in ponovno vknjižbo lastninske pravice drugega toženca. S sodbo sodišča druge stopnje je bila takšna odločitev potrjena. Vrhovno sodišče RS je revizijo toženih strank zavrnilo in navedlo, da če sta se stranki zgolj zavedali, da obstaja možnost oškodovanja upnikov, je dejanje izpodbojno. Če pa je bil njun namen in s tem ključni nagib za sklenitev pogodbe prav

oškodovanje upnikov, je primernejša ničnostna sankcija. Iz številnih odločb Vrhovnega sodišča RS namreč izhaja, da je v primerih, ko je pogodba sklenjena z namenom izigravanja tretjih, nedopusten nagib podan in je zato ničnostna sankcija upravičena. Ni utemeljeno stališče prvega toženca o tem, da zahtevki za ugotovitev ničnosti niso združljivi s stečajnimi postopki. Glede na navidezno odplačnost sklenjene pogodbe in na časovno sosledje dogodkov Vrhovno sodišče RS pritrjuje stališču nižjih sodišč, da je bil ob sklenitvi pogodbe odločilen nagib tožencev preprečiti tožnici, da za poplačilo svoje terjatve poseže na sporno nepremičnino. Tak nagib je nedopusten. Zato je odločitev nižjih sodišč o ničnosti prodajne pogodbe materialno pravno pravilna. Toženca sta za prenos lastninske pravice sicer sklenila prodajno pogodbo, a je nista realizirala in očitno niti nista imela takega namena – dogovorjena ara ni bila plačana, posojilne pogodbe, s katerimi naj bi se poplačala kupnina, pa so bile prirejene potrebam tega postopka. Pravni posel, naslovljen kot prodajna pogodba, katerega resnično bistvo pa je bil neodplačen prenos lastninske pravice, nagib in posledica pa je bilo oškodovanje upnice, je ničen.

Zadeva zaradi ugotovitve ničnosti posojilne pogodbe in sporazuma o zavarovanju denarne terjatve po 142. členu SPZ ter ugotovitve neveljavnosti vknjižbe zastavne pravice v zemljiški knjigi in vzpostavitev prejšnjega zemljiškoknjižnega stanja

Republika Slovenija kot tožeča stranka je zoper tri tožene stranke vložila tožbo na ničnost pravnih poslov in neveljavnost vknjižb. Drugemu tožencu je bilo z odločbo tožeče stranke naloženo plačilo davčne obveznosti v višini glavnice 328.389,16 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Toženci so sklenili posojilno pogodbo in sporazum o ustanovitvi hipoteke po 142. členu SPZ in notarski zapis navedene pogodbe in sporazuma. Prvi toženec je nastopal v vlogi posojilodajalca, drugi toženec v vlogi posojilojemalca, zastavitelja in dolžnika, tretji toženec pa v vlogi zastavitelja. Na podlagi sporazuma je bila v korist prvega toženca (pred tožečo stranko) v zemljiški knjigi vknjižena zastavna pravica za terjatev v višini 151.000,00 EUR s fiksno obrestno mero 2,75 % letno in rokom vračila 30. 6. 2024, in sicer na nepremičninah, ki so v (so)lasti drugega in tretjega toženca. Na slednjih je tožeča stranka sicer dosegla zavarovanje svoje terjatve, a je njena zastavna pravica bila vknjižena šele na drugem mestu.

Gre za obsežno in kompleksno zadevo iz leta 2013, ki je bila trikrat na prvi stopnji in trikrat v pritožbeni obravnavi. Sodišče prve stopnje je dvakrat tožbeni zahtevek zavrnilo, po vloženi pritožbah RS je pritožbeno sodišče zadevo vsakokrat vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje in je to nazadnje zahtevku ugodilo, kar je prestalo tudi pritožbeni preizkus.

Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da so posojilna pogodba, sporazum o ustanovitvi hipoteke po 142. členu SPZ in sporazum o zavarovanju denarne terjatve v obliki notarskega zapisa nični in brez pravnega učinka, da je vknjižba zastavne pravice v korist prvega toženca neveljavna, da se v zemljiški knjigi pri zadevnih parcelah vzpostavi prejšnje zemljiškoknjižno stanje vpisov tako, da se izbriše vpis zastavne pravice ter zaznambe neposredne izvršljivosti na podlagi notarskega zapisa ter toženi stranki naložilo plačilo pravnih stroškov tožeče stranke.

Za odločitev je bila bistvena ugotovitev, ali sta med toženci sklenjena posojilna pogodba in sporazum o zavarovanju denarne terjatve po 142. členu SPZ navidezna in sklenjena z nedopustnim nagibom. Tožeča stranka zahtevek utemeljuje z navedbami, da se je drugi toženec z ustanovitvijo hipoteke na nepremičninah v korist prvega toženca izognil plačilu davčnih obveznosti, tretji toženec ima vlogo povezane družbe z drugim tožencem, sklenitev izpodbijanih poslov pa kronološko predstavlja posel, katerega namen je bil izigrati tožečo

stranko. Nasprotno toženci trdijo, da sklenjeni posel vsebuje njihovo pravo in resnično voljo in ni šlo za navidezno pogodbo iz 50. člena Obligacijskega zakonika.

Namen tožencev pri sklepanju spornega posla je bil izključno v tem, da bi se drugi toženec izognil plačilu že odmerjenega davka na dohodek. Ne le, da tožena stranka navedb in dokazov tožeče stranke v zvezi s tem z ničemer ni izpodbila, to izhaja tudi iz časovnega zaporedja posameznih dogodkov, ki se nanašajo na davčni postopek in sporni notarski zapis.

Tako kot sodišče prve stopnje tudi sodišče druge stopnje zaključuje, da je šlo za navidezno pogodbo v smislu prvega odstavka 50. člena Obligacijskega zakonika: pogodba je bila sklenjena le z namenom, da se nasproti davčnemu organu prikaže kot sklenjena, čeprav pogodbene stranke niso prevzele nobenih pogodbениh obveznosti, niti niso na tej podlagi prevzele kakršnihkoli pravic, pač pa so zasledovale namen, da se drugi toženec izogne plačilu davka, ki mu je bil odmerjen z odločbo, ki je prestala vse instančne postopke. Šlo je za nedopusten nagib (2. odstavek 40. člena Obligacijskega zakonika), ki je odločilno vplival na vse tožence, da so sklenili pogodbo in notarski zapis o zavarovanju terjatve, saj so vedeli, da je namen sklenitve pogodbe le v izoginitvi plačila davka. Sodišče druge stopnje kot pravilen potrjuje zaključek sodišča prve stopnje, da takšen način, kakršnega se je poslužila tožena stranka, ne pomeni le nedopustnega nagiba, pač pa nasprotuje tudi moralnim načelom, zaradi česar je ničnost podana tudi na podlagi 1. odstavka 86. člena Obligacijskega zakonika. Pritožba sicer navaja, da tretji toženec ni davčni dolžnik, zaradi česar tožeča stranka naj ne bi imela pravnega interesa za izpodbijanje pravnega posla zoper njega ter da sodišče v zvezi s tem ni zavzelo nobenega stališča, kar pa ne drži. Čeprav se je sodišče prve stopnje pri ugotavljanju nedopustnega nagiba v bistvenem osredotočilo predvsem na prvega in drugega toženca, pa dokazna ocena sodišča prve stopnje in kontekst celotne obrazložitve omogoča povsem jasen zaključek, da se ugotovitve in zaključki nanašajo na vse tri tožence (sodišče jih poimenuje »tožene stranke«). V dosedanem postopku ni bilo sporno, da gre pri tretjem tožencu za povezano družbo z drugim tožencem. Slednji je tretjega toženca štel za »svoje« podjetje, zaradi osebnih okoliščin (zakonita zastopnica tretjega toženca je bivša izvenzakonska partnerica drugega toženca in mati njunega otroka) pa ni nobenega dvoma, da je tudi tretji toženec vedel za namen spornega posla. Sklenitev izpodbijanih poslov kronološko predstavlja posel, katerega namen je bil izigrati tožečo stranko, zaradi česar se mora ničnostna sankcija raztezati na vse pogodbene stranke. Tožene stranke so zoper sodbo vložile revizijo, o kateri pa v času priprave tega poročila Vrhovno sodišče RS še ni odločilo.

Zadeva zaradi vračila nenamensko porabljenih proračunskih sredstev

V gospodarskem sporu Republika Slovenija proti Univerza na Primorskem, zaradi plačila 441.750,42 EUR, je sodišče druge stopnje potrdilo sodbo sodišča prve stopnje, s katero je bilo v celoti ugodeno tožbenemu zahtevku za plačilo 441.750,42 EUR s pripadki, Vrhovno sodišče RS pa je revizijo tožene stranke zavrnilo.

Med pravnima strankama je bila sklenjena pogodba o zagotavljanju sredstev toženi stranki za investicije in investicijsko vzdrževanje v letu 2011. Določeno je bilo, da lahko toženka sredstva porabi le za namen, določen v pogodbi. Ministrstvo je ugotovilo, da sredstva, ki jih je prejela toženka, niso bila porabljena namensko, kot je bilo določeno v pogodbi, zato je bil izdan sklep, s katerim je bilo naloženo vračilo nakazanih sredstev. Sodišče ugotavlja, da je s tem, ko je tožnica konkretizirano navedla, v zvezi s katerimi izvajalci in v kolikšni višini je prišlo do odstopanja pri porabi sredstev, breme dokazovanja prevalila na toženko, ki bi morala, da bi se

razbremenila, dokazati, da so bila sredstva porabljena oziroma da so bila porabljena v prejeti višini, česar pa ni zmogla.

Zadeva zaradi pridobitve lastninske pravice s priposestvanjem

Zahtevk tožnikov je bil zavrjen, kar je potrdilo tudi višje sodišče.

Ob konkurenci dveh originalnih pridobitnih načinov lastninske pravice (tožniki s priposestvanjem, prvo tožena stranka z denacionalizacijsko odločbo), ko je vknjižba lastninske pravice v ZK v obeh primerih deklaratorne narave, ima prednost tista oseba, ki je lastninsko pravico pridobila kasneje. Predmetnih zaključkov ne more spremeniti sklicevanje tožnikov na okoliščine v zvezi z njihovim (ne)sodelovanjem v nacionalizaciji in denacionalizaciji. Presoja se namreč le položaj konkurence dveh enakovrednih pridobitnih načinov lastninske pravice med pravno enakovrednimi subjekti, pri čemer priposestvanje ne more prevladati nad pravnomočno denacionalizacijsko odločbo. Pravdno sodišče ne more spreminjati pravnomočne odločbe upravnega organa.

Zadeva tožeče stranke Republike Slovenije zaradi ugotovitve lastninske pravice na nepremičninah, pri katerih ima tožena stranka, ki je lovska družina, v zemljiški knjigi vpisano lastninsko pravico

Država kmetijska zemljišča in gozdove pojmuje kot naravno bogastvo Republike Slovenije, zato je lastninjenje kmetijskih zemljišč in gozdov uredila drugače, kot lastninjenje ostalih zemljišč. Lastninjenje kmetijskih zemljišč in gozdov v družbeni lastnini je zakonodajalec uredil z Zakonom o lastninskem preoblikovanju podjetij – ZLPP, Zakonom o zadrugah – ZZad in Zakonom o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije – ZSKZ. Pri preoblikovanju dotedanjih upravičenj na teh zemljiščih je zavaroval javno korist tako, da je za lastnika teh zemljišč načeloma določil državo.

Tožena stranka je bila lovska družina. Lovske družine so bile družbene organizacije, ki uresničujejo tudi širše družbene interese pri gospodarjenju z družbenimi sredstvi in ne le interese članov društva. Kmetijska zemljišča so tako lovske družine lahko pridobile le po predpisih o prometu s kmetijskimi zemljišči na podlagi predkupne pravice kot kmetijske organizacije, zato je na pridobljenih kmetijskih zemljiščih lovska družina pridobila družbeno lastnino. Za odločitev v zadevi pa je nepomembna dvojna narava lovskih družin v prejšnjem sistemu in dejstvo, da so lahko bile tudi nosilke lastninske pravice. Kmetijska zemljišča v družbeni lasti so po zakonu postala last Republike Slovenije. Navedeno določa prvi odstavek 14. člena ZSKZ.

Ker gre za kmetijska zemljišča, ki so bila družbena lastnina, ne bi smela postati last lovske družine po Zakonu o lastninjenju nepremičnin v družbeni lasti (ZLN DL), ker so že po ZSKZ postala last tožnice. Določba prvega odstavka 14. člena ZSKZ je jasna in nedvoumna. Okoliščina, ali je toženka pravico uporabe pridobila odplačno ali neodplačno na navedeno zakonsko določbo nima vpliva. Prav tako ne okoliščina, od kod so bila ta sredstva.

Sodišči prve in druge stopnje sta nesporno ugotovili, da so bile predmetne nepremičnine ob uveljavitvi ZSKZ dne 11. 3. 1993 v zemljiški knjigi vpisane kot družbena lastnina, da je bila lovska družina vpisana kot imetnik uporabe in da so bile nepremičnine kmetijska zemljišča, ki jih je toženka pridobila oziroma kupila od lastnikov s sredstvi članov za izvajanje njene dejavnosti. Kljub navedenemu pa sta tožbeni zahtevk zavrnila v luči varovanja ustavne pravice

do zasebne lastnine po 33.členu Ustave RS. Sodišče druge stopnje je kljub ugotovitvi statusa tožene stranke in posebnega statusa kmetijskih zemljišč, v nasprotju z bogato dosedanja sodno prakso in v »luči varovanja ustavne pravice do zasebne lastnine po 33. členu Ustave RS« zavrnilo tožbeni zahtevek.

Vrhovno sodišče RS je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je odločitev Višjega sodišča v Mariboru, da je tožena stranka pridobila lastninsko pravico na spornih nepremičninah zaradi odplačnega načina pridobitve od zemljiškoknjižnih lastnikov materialnopravno pravilna. V času priprave tega poročila Vrhovno sodišče RS o reviziji Državnega odvetništva RS še ni odločilo.

Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi izgubljenega dobička ob zapori državne ceste in (ne)ustrezno urejenih obvozov

Tožbeni zahtevek tožeče stranke proti toženki Republiki Sloveniji za povračilo izpada dohodka (dobička) v času izgradnje nadvoza čez železniško progo na Kolodvorski cesti 16 v Ljutomeru je bil zavrjen kot neutemeljen.

Drugostopenjsko sodišče je izpostavilo, da je odškodninski zahtevek po tretjem odstavku 133. člena OZ odvisen od ugotovitve naslednjih pravno relevantnih dejstev: (1) ali je tožnici zaradi ravnanja toženke nastala oziroma ji nastaja škoda in (2) ali ta škoda presega običajne ali normalne meje. Ni protipravna vsa škoda, ki izhaja iz opravljanja splošne koristne dejavnosti, pač pa le tista, ki presega običajne meje. Pojem »običajne meje« predstavlja pravni standard, katerega vsebino je potrebno določiti v vsakem konkretnem primeru. Trditveno in dokazno breme o tem, kakšni so še dovoljeni in običajni vplivi sicer dovoljenega ravnanja toženke in v čem so bili ti preseženi, je na strani tožnice, ki pa po mnenju sodišč tega trditvenega in dokaznega bremena ni zmogla. Nedvomno je tožnica z izvedencem finančne stroke izkazala obstoj določene škode kot posledice opravljanja splošne koristne dejavnosti toženke, vendar pa za razmejitev med škodo, ki bi jo tožnica še bila dolžna trpeti in tisto, katere več ne, manjkajo trditve in dokazi tožnice o tem, kakšna je običajna škoda pri opravljanju takšne dejavnosti oziroma gradbenih posegov takšnih razsežnosti, kot jih je izvajala toženka, in v čem oziroma s čim je bila meja običajnosti presežena. Sodišče pa po razpravnem načelu samoiniciativno ne izvaja dokazov glede dejstev, ki jih stranke niso zatrjevale, zato pravno relevantnih dejstev za presojo običajnosti nastale škode ni bilo dolžno ugotavljati na podlagi predloženih listinskih dokazov (fotografije gradbišča, podatki o času zaprtja), ki ne morejo nadomestiti pomanjkljive trditvene podlage. Pritožbeni očitki, da prvostopenjsko sodišče glede dejstva, če ugotovljena škoda presega običajne meje, sploh ni izvajalo dokaznega postopka in pritegnilo izvedenca, ki bi ocenil, ali gre za običajno ali prekoračeno mejo, zato po mnenju drugostopenjskega sodišča niso utemeljeni.

2.2 Delovnopravne in socialno-pravne zadeve

2.2.1 Individualni delovni spori

Napredovanje v višji plačni razred (VIII Ips 84/2019)

V napredovalno obdobje javnega uslužbenca šteje tudi čas usposabljanja kandidata za policista. Tako tožnikove prve pogodbe o zaposlitvi ni mogoče obravnavati kot pogodbe za opravljanje

pripravnitva, zaradi česar je bilo treba tudi to obdobje tožnikove zaposlitve šteti v napreovalno obdobje in posledično ugoditi njegovemu tožbenemu zahtevku.

Nesreča pri delu, skok s padalom, objektivna odgovornost (VIII Ips 15/2019)

Tožnica se je z vedenjem in dovoljenjem tožene stranke udeležila tekmovanja, kjer je prišlo do poškodbe tožnice, zato je pravilen zaključek, da je do poškodbe prišlo v njenem delovnem času in da je bila poškodba posledica nesreče pri delu. Skakanje s padalom je nevarna dejavnost in je zato tožena stranka objektivno odškodninsko odgovorna tožnici za nastalo škodo. Do nesreče je prišlo med delovnim časom in je tožena stranka vedela, da bo tožnica izvajala prav takšne skoke, zato je pravilen zaključek, da je tožena stranka objektivno odškodninsko odgovorna za škodo, ki je nastala tožnici. Škodni dogodek, do katerega pride pri izvajanju dejavnosti, iz katere izhaja večja škodna nevarnost za okolico od običajne, je posledica opravljanja te nevarne dejavnosti in ni odvisna od ravnanja (krivde) tistega, ki se s tako dejavnostjo ukvarja. Bistvo nevarne dejavnosti je prav v tem, da je tisti, ki se z njo ukvarja, ne more imeti pod nadzorom oziroma da še s tako skrbnim nadzorom in spoštovanjem pravil, ne more preprečiti nastanka škode. Ker je tožnica pri padcu na tla uporabila vse znane tehnike, s pomočjo katerih je poskušalo omiliti posledice padca, je storila vse, kar je bilo v njeni moči, da škoda ne bi bila še večja. Tako tožnica ni prispevala k nastanku škode.

Premestitev (VIII Ips 69/2019)

Vrhovno sodišče RS je revizijo dopustilo glede vprašanja ali lahko delodajalec javnega uslužbenca premesti na novo delovno mesto le na podlagi in po postopku iz 149. in 150. člena Zakona o javnih uslužbencih. Premestitev v klasičnem pojmovanju predpostavlja dve različni delovni mesti ali delovni mesti na dveh različnih lokacijah ter prehod delavca iz enega na drugo delovno mesto, ne pa morebiti le drugačnega pojmovanja – prešifriranja delovnih mest v isti lokaciji in v istem organu. Sprememba naziva poimenovanja delovnega mesta ob nespremenjeni vsebini dela ne pomeni spremembe delovnega mesta in zato tudi določba 149. člena ZJU za takšen primer ni relevantna.

Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi (VIII Ips 2/2020)

Vrhovno sodišče RS je dopustilo revizijo glede naslednjih vprašanj: ali lahko delodajalec delavca prijavi v obvezno zavarovanje za čas, ko je bil v evidenco ZPIZ že vpisan na drugi podlagi oziroma ali je lahko oseba zavarovana le po eni osnovi in ali je delavec upravičen do razlike v plači kot pravice, vezane na obstoj delovnega razmerja v obdobju, ko je bil v evidenco ZPIZ že vpisan na drugi podlagi. Glede na to, da je bil tožnik ves čas od nezakonitega prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaposlen pri drugih delodajalcih oziroma je bil samozaposlen, bi bilo pravilno, da bi sodišče pogodbo o zaposlitvi razvezalo že z dnem izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi in ne šele z dnem odločitve sodišča prve stopnje. Ustaljena sodna praksa je, da delavcu ni mogoče priznati delovnega razmerja pri dveh delodajalcih tako, da bi bil pri vsakem od njih za isto časovno obdobje zaposlen za polni delovni čas. Logično bi bilo, da bi sodišče na enakih izhodiščih odločalo tudi glede časa, ko je bil tožnik zaposlen kot samostojni podjetnik, vendar je sodišče za ta čas ugotovilo obstoj delovnega razmerja pri toženi stranki in toženi stranki naložilo, da tožnika prijavi v matično evidenco zavezancev pri ZPIZ. Na podlagi pravnomočno priznanega delovnega razmerja pri toženi stranki je zanjo nastala obveznost, da tožnika prijavi v matično evidenco zavarovancev pri ZPIZ. Glede obdobja, ko je bil tožnik samozaposlen, ta obveznost nastane do datuma sodne razveze pogodbe o zaposlitvi na podlagi pravnomočne odločbe in je tožnik tudi v tem obdobju v delovnem razmerju pri toženi stranki.

Delovno razmerje je kot pravna podlaga v ZPIZ-2 navedena pred samozaposlitvijo, zato ima kot podlaga obveznega zavarovanja prednost pred samozaposlitvijo, ne glede na to, da je bilo zavarovanje na tej podlagi že izvršeno. Delovno razmerje pri delodajalcu ima prednost tudi za obdobje, ko je bil vključen v obvezno zavarovanje kot prejemnik nadomestila za brezposelnost in ima prednost pred vsemi drugimi podlagami za obvezno zavarovanje. Odgovor na vprašanje, ali delodajalec lahko prijavi delavca v obvezno socialno zavarovanje za čas, ko je bil v evidenco že vpisan na drugi podlagi, se glasi, da to ne le lahko, temveč mora storiti, če je delavcu naknadno priznано delovno razmerje tudi za čas, ko je bil že zavarovan na drugi podlagi, saj je vsaka druga podlaga v ZPIZ-2 navedena za zavarovalno podlago delovnega razmerja, ki ima zato prednost pred takšno drugo podlago. Glede na to, da je bil tožniku tudi za čas, ko je bil samozaposlen s pravnomočno sodbo sodišča priznan obstoj delovnega razmerja pri toženi stranki, je tožnik upravičen do razlike v plači kot pravice, vezane na obstoj delovnega razmerja, čeprav je bil v tem obdobju v evidenco ZPIZ že vpisan kot samozaposlena oseba. Pravica do razlike v plači je namreč zgolj posledica pravnomočne odločitve, da se tožniku tudi za čas, ko je bil sicer samozaposlen, dosodi delovno razmerje.

Priznanje delovnega razmerja in pravic iz delovnega razmerja (VIII Ips 32/2020)

Revizijsko sodišče je dopustilo revizijo glede vprašanja pravilne uporabe materialnega prava, kjer je sodišče tožnici za čas, ko je že bila prijavljena v zavarovanje, priznalo obstoj delovnega razmerja in vprašanje bistvene kršitve določb postopka v zvezi z odločitvijo ob plačilu razlike v plači. Vprašanje, ki se je postavilo, je bilo, ali je tožnica tudi za čas, ko je bila samozaposlena in odvetnica, upravičena do priznanja obstoja delovnega razmerja pri toženi stranki in se ji v tem obdobju prizna razlika v plači med plačo, ki bi jo prejela, če bi bila zaposlena pri toženi stranki, in dohodki, ki jih je prejela kot samozaposlena oziroma odvetnica. Načelno stališče je, da če si delavec v času po nezakonitem prenehanju delovnega razmerja pri delodajalcu zagotovi drugo zaposlitev, samozaposlitev, opravljanje odvetniške dejavnosti in podobno, ki jo izvaja s tretjimi osebami, mu za to obdobje ni mogoče priznati še delovnega razmerja pri delodajalcu, pri katerem mu je predhodno nezakonito prenehalo delovno razmerje. Odločanje delovnega sodišča zahteva presojo utemeljenosti odločitve o priznanju delovnega razmerja po vsebini. Zaradi podobnosti lahko takšno odločanje primerjamo z odločanjem o reintegraciji ali sodni razvezi ter s sporom o obstoju delovnega razmerja zaradi elementov tega razmerja. V primeru odločanja o reintegraciji oziroma sodni razvezi pogodbe o zaposlitvi je Vrhovno sodišče RS na stališču, da delavcu hkrati ni mogoče priznati delovnega razmerja pri dveh delodajalcih (razen pri zaposlitvi za krajši delovni čas) in da tudi pridobitev statusa samostojnega podjetnika po nezakonitem prenehanju delovnega razmerja pri prejšnjem delodajalcu in prijava v socialno zavarovanje na tej podlagi predstavlja pomembno okoliščino za določitev datuma prenehanja pogodbe o zaposlitvi na podlagi sodne razveze, ne glede na možnost spremembe zavarovalnih podlag za nazaj. Priznanje delovnega razmerja v sporih za ugotavljanje obstoja delovnega razmerja pa se veže na ugotovitev obstoja elementov delovnega razmerja pri delodajalcu, kljub temu, da ta delavec dela za delodajalca opravlja na drugih podlagah. Ob ugotovljenih elementih delovnega razmerja se takšnemu delavcu, kljub zavarovanju na neki drugi podlagi, lahko prizna delovno razmerje, seveda le za čas, ko je za delodajalca, od katerega zahteva obstoj delovnega razmerja, opravljal dela in ne v obdobju opravljanja dela za nekoga tretjega.

Plačilo dodatka za izmensko delo (VIII Ips 20/2020)

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju določa, da javnim uslužbencem pripada za delo v delovnem času, ki je zanj manj ugoden, dodatek za izmensko delo in da se višina tega dodatka določa s Kolektivno pogodbo za javni sektor. Že poimenovanje pojma izmensko delo nakazuje,

da gre za položaj, ko se delovnik delavca izmenjuje po določenem vzorcu in zajema različno časovno obdobje na dnevni ali tedenski ravni. Definicijo izmenskega dela opredeljuje Direktiva sveta 93/104/ES z dne 23. 11. 1993 o določenih vidikih organizacije delovnega časa, ki določa, da izmensko delo pomeni katerokoli metodo organizacije dela v izmenah, pri čemer si delavci izmenično sledijo na istih delovnih mestih po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen, vključno s krožnim, kar ima za posledico nujnost, da delavci delajo ob različnih urah v določenem dnevnem ali tedenskem obdobju. Iz te definicije izhaja, da se kot izmena ne šteje posamezna ura, opravljena v določenem delavniku, pač pa cel delavnik, ki se spreminja po določenem vzorcu. Po razlagi 40. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor pripada dodatek za izmensko delo javnemu uslužbencu, ko dela v izmenah po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen.

Zadeva zaradi izredne odpovedi delovnega razmerja (Pdp 27/2020)

Tožnik je bil eden izmed zaposlenih pri toženi stranki, ki mu je bila izrečena izredna odpoved delovnega razmerja, ker je sodeloval pri napeljevanju policistov za izpeljavo načrtovanega postopka ustavljanja tedanjega ministra za javno upravo s preizkusom alkoholiziranosti.

Tekom sodnega postopka so sodišča odločala večkrat, in sicer je delovno sodišče na prvi stopnji, prvič in enako v ponovljenem sojenju, odločilo, da je bila izrečena izredna odpoved zakonita. Glede očitanih kršitev je med drugim ugotovilo, da tožniku ni bila kršena njegova pravica do obrambe, saj je tožena stranka na različne načine in različne naslove večkrat poskusila vzpostaviti stik s tožnikom, mu vročiti pisno obdolžitev ter vabilo na zagovor in je bila pri tem neuspešna izključno zaradi tožnikovega izmikanja vročitvi. Sodišče je ugotovilo, da je bil tožnik neformalno nedvomno seznanjen z možnostjo zagovora, svoje pravice do obrambe pa ni želel izkoristiti niti med sodnim postopkom. Sodišče je tako zaključilo, da bi vztrajanje na stališču, da je nujna tudi »formalna« seznanitev, pomenilo čisti pravni formalizem in tožnikovo zlorabo pravice do obrambe.

Kar trikrat je o zadevi po pritožbi tožnika odločalo višje sodišče. V postopku je bilo namreč s sklepom Vrhovnega sodišča RS, opr. št. VIII Ips 13/2019 z dne 17.12.2019, ugodeno reviziji, ki jo je za toženo stranko vložilo Državno odvetništvo RS. Revizijsko sodišče se ni strinjalo s stališčem, da nepravilno vročanje, t.j. vročanje, ki ne upošteva določb ZUP, samo po sebi zadošča za presojo nezakonnosti postopka ter napotilo na ponovno celovito presojo okoliščin po drugem odstavku 85.čl. ZDR-1.

Izredna odpoved je bila nato ugotovljena kot nezakonita, saj da so razlogi za neuspešno večkratno vročanje »izključno« na strani tožene stranke – delodajalca, ki je vročanje opravljal skrajno malomarno (če ne celo namerno nepravilno), posledično pa se delodajalec na izmikanje uslužbenca (tožnika) ne more sklicevati.

Zadeva zaradi plačila odškodnine za neizrabljen dopust v času bolniškega staleža (VIII Ips 83/2019)

V navedeni zadevi se je sodišče ukvarjalo z vprašanjem nadomestila za neizrabljen letni dopust. Sporno je namreč bilo, ali je tožnik ob prenehanju delovnega razmerja upravičen do nadomestila za neizrabljen letni dopust, čeprav je ob prenehanju delovnega razmerja poteklo tako referenčno obdobje kot z zakonom predpisano obdobje za prenos letnega dopusta. Tožeči stranki je prenehalo delovno razmerje zaradi uveljavitve pravice do invalidske pokojnine, pred tem pa je bila zaradi poškodbe pri delu odsotna z dela nepretrgoma več let. Na podlagi

zahtevka, vloženega v predhodnem postopku, je tožena stranka tožeči stranki izplačala nadomestilo za tisti neizrabljen letni dopust, ki bi ga tožnik ob prenehanju delovnega razmerja lahko še koristil, pa ga iz objektivnih razlogov ni mogel, v preostanku pa je bil predhodni zahtevnik za plačilo nadomestila za neizrabljen letni dopust zavržen. Za to obdobje je tožeča stranka s tožbo zahtevala plačilo nadomestila za neizrabljen letni dopust.

Prvostopenjsko sodišče je zahtevku v celoti ugodilo, odločitev pa je potrdilo tudi sodišče druge stopnje.

Na predlog tožene stranke Republike Slovenije je Vrhovno sodišče RS dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je delavec ob prenehanju delovnega razmerja upravičen do denarnega nadomestila za neizrabljen letni dopust za vsa leta (v okviru petletnega zastaralnega roka) pred prenehanjem delovnega razmerja, če ga ni izrabil zaradi objektivnih razlogov, ali pa je delavec ob prenehanju delovnega razmerja upravičen do denarnega nadomestila za neizrabljen letni dopust, ki ga je bil na dan prenehanja delovnega razmerja (upoštevaje tretji in četrti odstavek 162. člen ZDR-1) upravičen izrabiti, vendar ga ni mogel zaradi objektivnih razlogov.

Vrhovno sodišče RS je reviziji ugodilo in tožbeni zahtevnik v celoti zavrnilo. Sprejelo je stališče, da je delavec ob prenehanju delovnega razmerja upravičen do nadomestila za iz objektivnih okoliščin neizrabljen letni dopust, do katerega bi bil sicer upravičen na dan prenehanja delovnega razmerja. V nasprotnem primeru bi bil delavec, ki je bil v več zaporednih referenčnih obdobjih nezmožen za delo, upravičen do neomejenega kopičenja vseh pravic do plačanega letnega dopusta, ki jih je pridobil med obdobjem svoje odsotnosti z dela, kar pa ne bi ustrezalo samemu namenu pravice do plačanega letnega dopusta. Vrhovno sodišče se je sklicevalo na prakso sodišča EU, predvsem na zadevo C-214/2010, v kateri je sodišče EU presodilo, da je 15-mesečno obdobje za prenos neizrabljenega dopusta primerno; z iztekom tega obdobja pa delavec izgubi pravico do izrabe letnega dopusta in posledično do nadomestila za neizrabljen dopust. Se pa Vrhovno sodišče RS vsebinsko ni opredelilo do tega ali je 12-mesečno obdobje (obdobje prenosa, ki je določeno v slovenski zakonodaji – četrti odstavek 162. člena ZDR-1), primerno, oziroma ali zadosti zahtevam, ki izhajajo iz Direktive 2003/88/ES in sodb sodišča EU (tj. da mora biti obdobje za prenos daljše od referenčnega obdobja), saj se v konkretni zadevi to vprašanje ni zastavilo (ker je od izteka referenčnega obdobja poteklo že več kot 18 oziroma 30 mesecev).

Zadeva je zelo pomembna oz. aktualna v primeru daljših – več let trajajočih bolniških odsotnosti, saj se je v teh primerih večkrat pojavilo vprašanje nadomestila za neizrabljen letni dopust v primeru prenehanja delovnega razmerja po takšni daljši odsotnosti. Vrhovno sodišče RS je sedaj sprejelo jasno stališče, da s potekom obdobja za prenos letnega dopusta ugasne tako pravica do izrabe letnega dopusta kot tudi pravica do denarnega nadomestila za neizrabljen dopust. V slovenski zakonodaji je, upoštevaje trenutno ureditev, to obdobje za prenos določeno v dolžini 12 mesecev od izteka referenčnega obdobja (kar pomeni, da je dopust, ki ga delavec iz objektivnih okoliščin ni mogel izkoristiti do konca referenčnega obdobja, mogoče izkoristiti do konca naslednjega leta).

2.2.2 Socialni spori

Odločitev o pristojnosti (VIII R 14/2019)

Ker je odločitev o prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine sestavni del odločitve o pravici iz socialnega varstva, to je pravici do oprostitve plačil družinskega pomočnika, ni

podlage, da bi stvarno pristojno sodišče glede pravic invalidne osebe v zvezi z družinskim pomočnikom ločevali tako, da bi bilo socialno sodišče pristojno za spore o pravici do izbire družinskega pomočnika, pravici do delnega plačila za izgubljeni dohodek in o plačilu prispevka k plačilu družinskega pomočnika, upravno sodišče pa bi bilo stvarno pristojno za spor v zvezi s prepovedjo odtujitve in obremenitve nepremičnin v lasti invalidne osebe.

Izplačilo zamudnih obresti (Psp 213/2020)

S priznanjem zakonskih zamudnih obresti v primeru, ko gre za spore glede priznavanja pravic iz javnih sredstev, je pritožbeno sodišče že večkrat v več zadevah zavzelo stališče, da je v primeru zamude potrebno upoštevati določbo prvega odstavka 378. čl. OZ. Če so izpolnjeni pogoji, določeni v navedenem členu, torej če je dolžnik v zamudi z izpolnitvijo denarne obveznosti, dolguje poleg glavnice še zamudne obresti. Vrhovno sodišče RS poudarja, da se v primeru, ko zavod izda neustrezno odločbo, ki je v sodnem postopku odpravljena in pravica zavarovancu priznana za nazaj, glede zakonskih zamudnih obresti smiselno uporabi določba 378. čl. OZ.

Za nastanek zamude je ključen trenutek, ko bi morala biti zavarovancu oziroma upravičencu denarna terjatev izplačana, če bi bila že v predsodnem postopku priznana in odmerjena v zakonski višini.

Glede ugovora pasivne legitimacije pritožbeno sodišče opozarja na tretji odstavek 44. ZUPJS, kjer je določeno, da se kot prejeta pravica iz javnih sredstev po tem zakonu šteje tudi posredni prejemnik v obliki znižanega plačila vrteca. O znižanem plačilu vrteca na prvi stopnji odloča CSD, njegovo odločbo pa kot drugostopenjski organ presoja Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. V primeru, ko je šlo za nezakonito odločbo pristojnega organa, je tožena stranka dolžna plačati tudi zakonske zamudne obresti, ne pa da svojo dolžnost prelaga na vrtce oziroma občino ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Skladno z določbami sklepov o ustanovitvi CSD ustanovitelj odgovarja za obveznosti CSD, ki so povezane z izvajanjem njegove dejavnosti in se v tekočem letu zagotovijo iz proračuna Republike Slovenije.

Zastaranje začne teči prvi dan po dnevu, ko je upnik imel pravico terjati izpolnitev.

Plačilo institucionalnega varstva (Psp 198/2020)

Pritožbeno sodišče je že zavzelo stališče, da je potrebno v vsakem primeru posebej razčistiti, kakšne obveznosti so bile prevzete ali z dednim dogovorom ali z drugimi pravnimi akti. Zavezanci, ki imajo z upravičencem sklenjen odplačni pravni posel oziroma tudi v primeru, ko je bil sprejet dedni sporazum, so dolžni prispevati pred ostalimi zavezanci. Prispevki ostalih zavezancev se namreč določijo v razmerju, ki veljajo za njihovo plačilno sposobnost šele po tem, ko prispevek zavezanca na podlagi pravnega posla ne dosega zneska, za katerega je bil upravičenec oproščen. Pri tem je potrebno zavezancu omogočiti sodelovanje v postopku, saj mora organ več čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katere pravica ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. Tako mora CSD ugotoviti, koliko bi znašal prispevek za oskrbo na domu, kot je bil določen v dednem sporazumu. Šele po tako opravljenem postopku bo sprejel odločitev, kolikšen znesek predstavlja obveznosti tožnika iz dednega sporazuma in koliko znaša obveznost zavezancev, upoštevajoč posameznikovo plačilno sposobnost.

Pravice do plačila prispevkov za socialno varstvo iz državnega proračuna (Psp 291/2020)

Po naravi predstavlja plačilo prispevkov za socialno varnost samozaposlenim v kulturi, obliko denarne pomoči de minimis. Bitveno je, da se tožnik kot prejemnik ukvarja z gospodarsko dejavnostjo ne glede na njegov pravni status, pravno organizacijsko obliko ali način financiranja, kamor so uvrščeni tudi samozaposleni v kulturi. Značilno za pomoč po pravilu de minimis je, da gre za vrsto pomoči, ki zaradi svoje višine ne izkrivlja ali ogroža konkurence.

Priznanje izredne denarne socialne pomoči (Psp 127/2020)

Iz tožnikove izjave izhaja, da je tožnik uveljavljal izredne stroške, kot so hrana, zdravstvo, voda, električna energija, potni stroški avtobusa, potni stroški, sodni stroški, nakup oblačil, ni pa navajal, da gre za izredne in nepredvidljive stroške, niti ni navedel njihovih višin in ali je višina teh stroškov takšna, da jih z lastnim dohodkom ne more pokriti. Stroški morajo biti ne samo izredni in nepredvidljivi, ampak morajo biti tudi taki, da jih vlagatelj z lastnimi dohodki ne bi mogel pokriti.

Priznanje izredne denarne socialne pomoči (Psp 151/2020)

Tožniku je bila zavrnjena vloga za priznanje izredne denarne socialne pomoči, ker v roku 45 dni po prejemu enkratne izredne denarne socialne pomoči ni dokazal njene namenske uporabe.

Sodišče prve stopnje je tožnikov dokazni predlog za pridobitev izvedenskega mnenja o njegovem zdravstvenem stanju kot razloga za nepredložena dokazila o namenski porabi izredne denarne socialne pomoči utemeljeno zavrnilo. Iz okoliščin, ki izhajajo iz spisa izhaja, da se je tožnik zavedal svojih ravnanj.

Skladna sodna praksa pritožbenega sodišča je, da je potrebo izredne denarne socialne pomoči treba obravnavati restriktivno.

Vračilo štipendije (Psp 152/2020)

Določbe Zakona o štipendiranju je potrebno uporabljati v skladu z namenom štipendiranja in ob upoštevanju razlogov, zaradi katerega študij ni bil zaključen v roku. Štipendije so namenjene spodbujanju izobraževanja, doseganju višje ravni izobrazbe s postavljanjem enakih možnosti izobraževanja za deficitarne poklice, spodbujanju mednarodne mobilnosti, doseganju izjemnih dosežkov, odgovornosti za izobraževanje in izbiro izobraževalnega programa, krajšanju dobe in izboljšanju zaposljivosti.

Uspešno ni potrebno zaključiti letnika tudi v primeru neizpolnjevanja študijskih obveznosti zaradi višje sile. 240. člen OZ definira višjo silo kot nepredvidljiv izjemen dogodek ali okoliščino zunaj nadzora dodeljevalca štipendij ali štipendista, ki enemu ali drugemu preprečuje izpolnitev obveznosti, ker dogodka ali okoliščine ni bilo mogoče pričakovati, predvideti ali nanjo računati ali se izogniti ali odvrniti. Ker zamuda pri zagovoru magistrske naloge ne izhaja izključno iz njene sfere, temveč tudi izobraževalne ustanove, to je mentorja in komisije, na njih tožnica ni mogla vplivati, zato gre za ekskulpacijski razlog, ki izhaja iz 240. člena OZ v zvezi s tretjim členom ZŠtip-1, zato tožnica štipendije ni dolžna vrniti.

Priznanje dodatka za bivanje k državni štipendiji (Psp 168/2020)

Pogoji za dodatek za bivanje študenta so: (1) prijava začasnega bivališča v kraju izobraževanja, (2) oddaljenost kraja stalnega prebivališča od kraja izobraževanja več kot 25 km, (3) strošek najemnine najmanj 65 EUR mesečno in (4) dejstvo, da štipendist oziroma starši niso lastniki oziroma solastniki nepremičnine, v kateri ima prijavljeno začasno prebivališče.

Ker je tožnik pred izdajo odločbe prve stopnje prijavil začasno bivališče, bi moral organ prve stopnje priznati pravico do dodatka, če bi razpolagal z dokazilom o prijavi začasnega prebivališča, vsekakor pa bi dodatek moral priznati organ druge stopnje, ki k podatkom iz javnih evidenc pristopa po uradni dolžnosti.

Priznanje izredne denarne socialne pomoči (Psp 174/2020)

Za dodelitev izredne denarne socialne pomoči mora biti izpolnjeno dejansko stanje vsaj enega od alternativno predpisanih pogojev, saj gre za subsidiarno upravičenje, ki ga država iz javnih sredstev zagotavlja šele, ko posameznik izčrpa vse možnosti za preživljanje z lastnimi močmi, torej tudi z morebitnim zmanjšanjem premoženja zaradi zagotavljanja lastnega preživetja. Materialna ogroženost je pravni standard, ki v zakonu ni posebej definirana, temveč se ugotavlja glede na okoliščine vsakega konkretnega primera. Odločanje o izredni denarni socialni pomoči je diskrecijsko, kar pomeni, da organ odloča v skladu z drugim odstavkom 6. člena Zakona o splošnem upravnem postopku v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega je pooblastilo dan. Pritožbeno sodišče ne more slediti pritožbenemu izkazovanju upravičenosti do posteljnine in perila višjega cenovnega razreda, saj gre v predmetnem sporu za presojo materialne ogroženosti in že slednje izključuje nakup dražjega perila in posteljnine. Tudi po oceni pritožbenega sodišča glede oblačil, je napotitev tožeče stranke na Rdeči križ, Karitas oziroma Center ponovne uporabe ustrezna, saj slednje predstavlja možnosti, ki jih je potrebno izčrpati, preden se odloča o izredni denarni socialni pomoči kot skrajni socialni varnostni mreži. Ker gre za subsidiarno upravičenje, je primarno zahtevana lastna aktivnost pri reševanju svoje socialne problematike.

Vračilo štipendije (Psp 123/2020)

Potrebno je razlikovati med iztekom štipendijskega razmerja in prenehanjem štipendijskega razmerja. Odločilno je, da se relevantne določbe Zakona o štipendiranju pravilno uporabijo le v skladu z namenom štipendiranja in ob upoštevanju razlogov, zaradi katerih študij ni bil zaključen v roku. Namen državne štipendije je realizacija prizadevanja usposobiti in izobraziti osebo za nadaljnje življenje. Bistvo je torej vzpodbujanje izobraževanja in doseganje višji ravni izobrazbe. Pri odločanju postane pravno-relevantno vprašanje vzroka prekoračenja roka za zaključek študijskih obveznosti. Tožnica je v konkretni zadevi z uspešnim zagovorom magistrske naloge zaključila izobraževanje, za katerega je prejela državno štipendijo. Tako se je izpolnil namen štipendiranja. Študij je bil zaključen pred izdajo prvostopne odločbe Centra za socialno delo. Če bi tožena stranka hotela, da bi prenehanje pravice do državne štipendije imelo učinek *ex tunc*, bi morala to posebej opredeliti v samem izreku, kot je to tudi običajno, kadar si upravni organ zagotovi učinkovanje odločbe za nazaj. Ker je tožeča stranka z izobraževanjem zaključila pred izdajo prvostopne odločbe, s katero je bilo odločeno o prenehanju pravice do državne štipendije, hkrati pa ni določila drugečnega učinkovanja odločbe, ta primer ne zapade pod s strani tožene stranke zatrjevane abstraktne primere, ko štipendist izobraževanja ne bi zaključil pred izdajo odločbe o prenehanju pravice do štipendije. Tožena stranka pri tem spregleda, da se je višje sodišče v podobnih zadevah glede narave roka

izpolnitve že večkrat opredelilo, da bi morala v primerih, ko stranka zatrjuje, da izpolnitev nasprotne stranke po določenem roku zanjo nima več nobenega pomena, to posebej določiti oziroma na to opozoriti. Glede na namen štipendiranja je nemogoče sklepanje, da kasnejša izpolnitev nima več nobenega pomena za stranki v postopku, še posebej za toženca. Takšno tolmačenje pogodbenega določila je glede na socialno funkcijo pravice do državne štipendije nedopustno, če pa tožena stranka meni, da rok predstavlja bistveno sestavino pogodbe, bi slednje morala v skladu z 213. členom ZUP v samem izreku odločbe tudi določiti.

Pravica do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti, osnova za odmero denarnega nadomestila za čas brezposelnosti (Psp 60/2020)

Osnovo za odmero denarnega nadomestila za čas brezposelnosti predstavlja povprečna mesečna plača zavarovanca, prejeta v obdobju 8 mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti. V to obdobje se všteta tudi plače, pridobljene za delo s krajšim delovnim časom in se preračunajo na polni delovni čas in upoštevajo pri osnovi za odmero denarnega nadomestila.

Plačilo institucionalnega varstva (VIII Ips 10/2020)

Ločevati je potrebno postopek sprejema uporabnika v institucionalno varstvo, v katerem odloča komisija zavoda in postopek plačevanja, v katerem v primeru, če ni dogovora o morebitnih oprostitvah in prispevku, odloča CSD.

Zavezancu mora biti kot stranki v celotnem postopku omogočeno, da se ga ustrezno udeležuje in varuje svoj pravni položaj v zvezi z obveznostjo plačevanja institucionalnega varstva in da v zvezi s tem navaja tako dejstva in dokaze, ki se nanašajo na njegov premoženjski položaj, kot tudi tiste, ki se nanašajo na presojo oprostitve in višine oprostitve upravičenca, ob tem pa tudi druge upoštevne ugovore, povezane z vsebino odločanja. Zato je treba v skladu z ustavnopravno razlago že od začetka postopka pred organom prve stopnje morebitnemu zavezancu in občini omogočati sodelovanje v postopku.

Zavezancu je potrebno omogočiti, da poda tudi splošne ugovore proti plačevanju institucionalnega varstva, ugovore, ki se nanašajo na oprostitve upravičenca in višino te oprostitve in ne le ugovore v zvezi s premoženjskim stanjem zavezanca, ki se nanašajo le na oprostitve zavezanca, kar so lahko morebitni ugovori v kasnejši fazi postopka, če je to zahteval zavezanec s svojo vlogo.

Najprej se presoja utemeljenost vloge upravičenca o oprostitvi plačevanja lastne oskrbe, šele kasneje se presoja vprašanja, ki se nanašajo na obveznost plačevanja oziroma delne oprostitve zavezanca.

Pomembno je, da se o oprostitvi plačila zavezanca odloči le na njegovo samostojno vlogo zavezanca. S predpisovanjem formalnega obrazca se ne more zožiti ali onemogočiti uveljavljanja upravičenj, ki stranki sicer pripadajo po zakonu. O premoženjskem stanju zavezanca in njegove družine, ki kot stranka ne sodeluje ali noče sodelovati v postopku na način, da bi se v zvezi s svojo oprostitvijo skliceval na svoje premoženjsko stanje, čeprav mu je bilo sodelovanje omogočeno, CSD nima potrebe in podlage za pridobivanje teh podatkov iz zbirk, do katerih ima sicer dostop po zakonu. CSD lahko pridobiva podatke za zavezanca in njegove družinske člane iz številnih zbirk podatkov le, če zavezanec poda ustrezno vlogo.

2.3 Postopki izvršbe in zavarovanja

Republika Slovenija kot dolžnik v izvršilnem postopku, ki se vodi na nepremičninah, ki jih je Republika Slovenija prejela v last kot zapuščino brez dedičev in na katerih je ostala vpisana hipoteka za zavarovanje upnikove terjatve na podlagi neposredno izvršljivega notarskega zapisa

Sodišče prve stopnje je predlogu za izvršbo ugodilo in dovolilo izvršbo, saj je upnik izkazal, da je predmet obveznosti prešel na dolžnico, ki je postala lastnica s hipoteko že obremenjenih nepremičnin (tj. hipotekarna oziroma realna dolžnica). Republika Slovenija kot dolžnik je vložila ugovor, ki mu je sodišče prve stopnje ugodilo in s sklepom razveljavilo sklep o izvršbi ter zavrnilo predlog za izvršbo, izvršilni postopek ustavilo in razveljavilo opravljena izvršilna dejanja. Zoper to odločitev se je pritožil upnik, pritožbi sodišče druge stopnje ni ugodilo. Dolžnica je v ugovoru izpostavljala, da je upnik s prehodom premoženja brez dedičev na Republiko Slovenijo izgubil poplačilno pravico, ker zakon določa, da Republika Slovenija ne odgovarja za zapustnikove dolgove, in nadalje, da je zastavna pravic ob prenehanju zavarovane terjatve v materialnem smislu prenehala, medtem, ko je za njeno formalno prenehanje potreben izbris iz zemljiške knjige.

Institut prehoda premoženja na Republiko Slovenijo po 9. členu v povezavi s prvim odstavkom 142.a člena Zakona o dedovanju (ZD) predpostavlja, da RS ne odgovarja za zapustnikove dolgove iz razloga neaktivnosti upnikov, saj mora zapuščinsko sodišče, preden izda sklep po 219. členu ZD, izpeljati predhodni postopek oklica neznanim upnikom ter obvestiti Republiko Slovenijo in znane upnike o zapuščini brez dedičev. Šele če ti upniki v šestih mesecih od dneva objave oklica ne zahtevajo, da se zapuščina brez dedičev prenese v stečajno maso zapuščine brez dedičev v skladu s 142.b členom ZD, sodišče izda sklep v skladu z 219. členom ZD in izroči zapuščino pristojnemu organu. Upnik, ki je aktiven, ima torej možnost doseči poplačilo svojih terjatev izključno v postopku stečaja zapuščine. Če stečaja zapuščine ne sproži v zakonsko določenem roku, njegova terjatev ugasne in Republika Slovenija, ki postane lastnica zapuščine brez dedičev, ne odgovarja za dolgove zapustnikov, torej ne nosi bremena poplačila zapustnikovih upnikov. Iz navedenega razloga tudi niso utemeljene pritožbene navedbe, da je upnikova terjatev postala zgolj neiztožljiva, saj je upnikova terjatev dejansko prenehala.

Zaradi prenehanja poplačilnega upravičenja kot bistvene vsebine zastavne pravice je vknjižena hipoteka vsebinsko izvotljena in ne služi več svojemu namenu. V materialnem smislu ne obstaja več, zato je njen vpis v zemljiški knjigi le še formalne narave. Dolžnica je tako z vloženim ugovorom izkazala razlog, ki v predmetni zadevi preprečuje izvršbo s prodajo nepremičnin in poplačilom upnika, zato mu je sodišče prve stopnje pravilno ugodilo, sklep o izvršbi razveljavilo in predlog za izvršbo zavrnilo.

Izvršilni postopek na nepremičninah dolžnika, ki je v osebnem stečaju

Dolžnik v pritožbi izpostavlja, da 408. člen ZFPPIPP jasno določa, da odpust obveznosti učinkuje za vse terjatve upnikov do dolžnika, ki so nastale po začetku postopka osebnega stečaja, ne glede na to, ali je upnik prijavil terjatev v postopku osebnega stečaja. Vsled navedenega zatrjuje, da je predmetna izvršba nezakonita, saj so bile dolžniku tudi obveznosti, ki so predmet izvršbe, v stečajnem postopku odpuščene. Zatrjuje, da ne gre za terjatev iz prvega odstavka 390. člena ZFPPIPP ali prvega odstavka 21. člena ZFPPIPP, temveč gre za terjatev

iz naslova prispevkov za socialno varnost za zasebnike in ne za zaposlene delavce, namen 21. člena ZFPPIPP pa je zaščita delavcev.

Sodišče prve stopnje je na ugovor dolžnika poudarilo, da so predmet izterjave terjatve iz naslova neplačanih prispevkov za invalidsko, pokojninsko in zdravstveno zavarovanje. Skladno z določbo drugega odstavka 408. člena ZFPPIPP odpust obveznosti ne učinkuje za prednostne terjatve iz prvega in drugega odstavka 21. člena in prvega odstavka 390. člena tega zakona, pri čemer drugi odstavek 21. člena ZFPPIPP določa, da so prednostne terjatve tudi vse (nezavarovane) terjatve za plačilo prispevkov, ki so nastale pred začetkom postopka zaradi insolventnosti.

Sodišče druge stopnje je potrdilo odločitev sodišča prve stopnje, da terjatve, ki jih upnik izterjuje v predmetnem postopku, predstavljajo terjatve, za katere odpust obveznosti ne učinkuje in še poudarilo, da je predmetna terjatev zavarovana tudi z ločitveno pravico, ki v postopku osebnega stečaja ne preneha. Navedeno je upnik zatrjeval v odgovoru na ugovor. Ker skladno z določbo prvega odstavka 279. člena ZFPPIPP, ki se glede na določbo 383. člena ZFPPIPP smiselno uporablja tudi v postopku osebnega stečaja, začetek stečajnega postopka ne vpliva na ločitveno pravico in terjatve, zavarovane s to ločitveno pravico, tudi postopek odpusta obveznosti, ki je postopek znotraj stečajnega postopka, ne more imeti vpliva na terjatev, zavarovano z ločitveno pravico. Pri tem tudi v ugovornem postopku izpostavljeno dejstvo, da to dolžnikovo premoženje ni bilo prodano v stečajnem postopku skladno z določbo četrtega odstavka 280. člena ZFPPIPP, po prepričanju sodišča druge stopnje na izterljivost predmetne terjatve ne more imeti vpliva. Ker upnikova ločitvena pravica ni bila pridobljena v predmetnem izvršilnem postopku, temveč v drugem izvršilnem postopku, je pritožbeno uveljavljanje njene nezakonitosti pravno irelevantno, saj v predmetnem postopku ne more biti izbrisana.

Priznanje stroškov iz naslova izdelave cenilnega poročila, izdelanega v drugem izvršilnem postopku

V skladu s spremembo Zakona o izvršbi in zavarovanju, novelo ZIZ-L, je v 178. člen bil dodan nov sedmi odstavek, ki v izogib dodatnim izvršilnim stroškom za izdelavo cenitvenega poročila nepremičnine omogoča uporabo cenitvenega poročila, izdelanega v drugem sodnem postopku. S takšno ureditvijo se odpira pravno vprašanje, ali se iz kupnine, dobljene s prodajo nepremičnine, prednostno, v skladu s 1. točko prvega odstavka 197. člena ZIZ, lahko poplačajo tudi stroški za izdelavo cenitvenega poročila, izdelanega v predhodnem izvršilnem postopku, in katero je bilo na podlagi sedmega odstavka 178. člena ZIZ uporabljeno v izvršilnem postopku, v katerem se je nepremičnina prodala.

V izvršilnem postopku, ki se je leta 2019 vodil na predlog upnika XX d.d. in v katerem je bila nepremičnina prodana na javni dražbi, je sodišče tržno vrednost nepremičnine ugotovilo na podlagi cenitvenega poročila, izdelanega leta 2017 v izvršilnem postopku upnice Republike Slovenije. Upnik XX d.d. je namreč v izogib plačila stroškov za izdelavo (novega) cenitvenega poročila v skladu s sedmim odstavkom 178. člena ZIZ predlagal, da sodišče za potrebe izvršilnega postopka uporabi že izdelano cenitev iz prehodnega izvršilnega postopka, za katero pa je stroške za delo in nagrado cenilca plačala upnica Republika Slovenija.

Ker je bilo predmetno cenitveno poročilo v postopku, v katerem je bila nepremičnina prodana, uporabljeno kot osnova za ugotovitev vrednosti nepremičnine, je Republika Slovenija sodno odmerjene stroške za izdelavo cenitvenega poročila iz predhodne izvršilne zadeve pravočasno priglasila na razdelitveni narok kot prednostno terjatev po 1. točki prvega odstavka 197.

Sodišče v sklepu o poplačilu upnikov Republiki Sloveniji priglašениh stroškov ni priznalo, z obrazložitvijo, da ne gre za stroške, ki bi bili povezani in potrebni v postopku prodaje konkretne nepremičnine.

Zoper navedeno odločitev je Republika Slovenija vložila pritožbo, v kateri je zatrjevala, da so stroški za izdelavo cenitvenega poročila bili potrebni za prodajo te konkretne nepremičnine. Stroškom izdelave cenitvenega poročila se v postopku izvršbe ni moč izogniti oziroma so za prodajo nepremičnine v postopku izvršbe potrebni. Brez izdelanega cenitvenega poročila oziroma ugotovitve vrednosti nepremičnine namreč prodaja nepremičnine v izvršilnem postopku zakonsko ni dovoljena. Ob tem je bila izpodbijana odločitev sodišča v nasprotju z novejšo sodno prakso, ki širi pomen uporabe 1. točke prvega odstavka 197. člena ZIZ glede prednostnega plačila stroškov izvršilnega postopka in določa, da se ob upoštevanju načela realne prioritete najprej poplačajo stroški, ki so neposredno povezani s postopkom prodaje nepremičnine.

Višje sodišče je pritožbi ugodilo, sklep v izpodbijanem delu razveljavilo in zadevo v tem delu vrnilo sodišču prve stopnje. Sodišče prve stopnje je v ponovnem odločanju kot prednostno terjatev iz naslova izvršilnih stroškov upnici Republiki Sloveniji priznalo tudi stroške, ki jih je upnica založila za ocenitev konkretne nepremičnine v predhodni izvršilni zadevi, z obrazložitvijo, da gre za stroške, ki so bili potrebni v postopku prodaje konkretne nepremičnine.

Predlog dolžnika za odlog izvršbe s prodajo nepremičnine, ki je dolžnikov dom

Glede na okoliščine primera je torej izpolnjen edino pogoj za odlog izvršbe na predlog dolžnika za največ tri mesece iz drugega odstavka 71. člena ZIZ. Dolžnik se v zvezi s tem v pritožbi sklicuje na odločitev Ustavnega sodišča RS U-1-171/16, Up-793/16, z dne 11. 7. 2019, vendar pri tem spregleda, da je ustavno sodišče drugi odstavek 71. člena ZIZ razveljavilo, za primer, kadar gre za izvršbo za izpraznitev in izročitev stanovanjske nepremičnine, ki je dolžnikov dom. Predmet te izvršbe ni izpraznitev in izročitev nepremičnine (deložacija), ampak prodaja nepremičnine, ki je dolžnikov dom. Takšna izvršba manj posega v pravice dolžnika, kot deložacija. Če je pri tej gotovo, da bo dolžnik ostal brez nepremičnine, ki je njegov dom, pa v primeru prodaje nepremičnine to nikakor ni gotovo in tudi če se nepremičnina proda, bo do izselitve še vedno minilo kar nekaj časa, v katerem si bo dolžnik lahko našel primerno drugo stanovanje. Zakonodajalec je za primer izvršbe na nepremičnino, ki je dolžnikov dom, predvidel možnost odloga, daljšega od 3 mesece, samo takrat, ko gre za očitno nesorazmerje denarne terjatve, ki se izterjuje v postopku glede na ugotovljeno vrednost nepremičnine (prim. četrta in peti odstavek 71. člena ZIZ).

Pogoj za vložitev predloga za izvršbo na nepremičnine

Pogoj za vložitev predloga za izvršbo na nepremičnine, ki se obravnava v sodnem izvršilnem postopku, tako ni konec davčne izvršbe, temveč njena neuspešnost. Glede na navedeno mora upnik skladno s sodno prakso že v predlogu za izvršbo na nepremičnine pojasniti in izkazati okoliščine, iz katerih sodišče ob obravnavi predloga lahko ugotovi izpolnjevanje opisanega zakonsko določenega pogoja.

Dolžnik v izvršilnem postopku tudi ne more uspeti z navedbami, ki se nanašajo na pravilnost izvršilnega naslova. Izvršilni postopek je namenjen izključno temu, da se obveznost iz izvršilnega naslova izpolni, torej da upnik pride do poplačila svoje terjatve, vse morebitne

nepravilnosti pri izdaji posameznega izvršilnega naslova iz seznama pa lahko dolžnik uveljavlja le v predhodnem davčnem postopku.

Obstoj izvršilnega naslova

Bistvo ugovora se nanaša na razumljivost izvršilnih naslovov v smislu, da jih dolžnik ne razume. Pritožnik torej želi povedati, da je bil ugovor obrazložen, ker upnik terjatve, ki jo izterjuje v tem postopku, ni utemeljil, pojasnil, pa bi jo moral, če bi želel uspeti s predlogom za izvršbo. Takšno stališče je zmotno. Obstoj izvršilnega naslova je formalna predpostavka izvršbe. Upnikovo trditveno in dokazno breme pri izterjavi denarne terjatve obsega navedbo izvršilnega naslova, na podlagi katerega zahteva izvršbo določene denarne terjatve. To dokazuje s predložitvijo izvršilnega naslova (druga in tretja alineja prvega odstavka ter peti odstavek 40. člena ZIZ). Le če bi pritožnik v ugovoru izrecno in konkretizirano napadel pravkar omenjeno, bi bil njegov ugovor obrazložen. Da bi moral upnik predlog za izvršbo dodatno utemeljevati oziroma kako drugače utemeljevati izterjevano terjatev, zakon ne zahteva. To je stvar postopka, v katerem je izvršilni naslov nastal.

Presoja sorazmernosti pri izvršbi s prodajo dolžnikovih nepremičnin

Sama očitana nesorazmernost še ne pomeni nujno razloga, ki bi preprečeval izvršbo, temveč je treba upoštevati okoliščine vsakega konkretnega primera. Tudi morebitna nizka višina terjatve v posamezni zadevi sama po sebi še ni razlog, ki bi preprečeval izvršbo s prodajo nepremičnin, načelo sorazmernosti iz 3. člena ZIZ pa je varovano z možnostjo dolžnika, da lahko predlaga omejitev že dovoljene izvršbe pod pogoji iz 169. člena ZIZ. Trditveno in dokazno breme glede pogojev za omejitev izvršbe je pri tem na dolžniku. Sodišče je dolžnikov predlog za odlog izvršbe zavrnilo, odločitev pa je pravilna. Razen splošne zakonske dikcije, ki jo je zastavni dolžnik povzel v svoj predlog, v svojih navedbah z ničemer podrobneje ni pojasnil, zakaj bi izvršba na njegov dom ogrozila njegovo preživljanje (prenizki dohodki, da bi si lahko privoščil najemno stanovanje poleg vseh ostalih življenjskih stroškov, preživljanje otrok, druge socialne in premoženjske okoliščine,...). Dolžnik sodišču tudi ni predložil obrazloženega mnenja centra za socialno delo, iz katerega bi izhajalo, da bi takojšnja izvršba ogrozila preživljanje dolžnika, niti takšno obrazloženo mnenje na sodišče ni bilo poslano s strani centra za socialno delo.

V drugi zadevi je sodišče dolžnično pritožbo proti sklepu o dovolitvi izvršbe zavrnilo in pri tem glede dolžničinega uveljavljanja načela sorazmernosti pojasnilo, da v fazi izdaje sklepa o izvršbi sodišče še niti nima zadostnih informacij za presajo, ali je podana sorazmernost predlaganih sredstev in predmetov izvršbe v primerjavi z višino terjatve (3. člen ZIZ), dolžno pa je paziti na dovoljenost predlaganih sredstev in predmetov (30. in 32. člen ZIZ) ter na izvzetja oziroma omejitve izvršbe, predvidene v ZIZ. Upnik pri izbiri sredstev in predmetov izvršbe ni omejen glede na višino terjatve. ZIZ namreč ne določa spodnje meje terjatve, za izterjavo katere bi bilo dopustno dovoliti izvršbo na nepremičnino, niti ne predvideva, da bi bilo dopustno dovoliti izvršbo na nepremičnino šele po tem, ko izterjava terjatve z drugimi sredstvi izvršbe ne bi bila mogoča.

Načelo sorazmernosti po mnenju drugostopenjskega sodišča tako ne utemeljuje posplošenega zaključka, da bi bila v vseh primerih izključena izvršba na nepremičnino zaradi izterjave relativno nizke terjatve, saj je potrebno upoštevati okoliščine in posebnosti vsakega konkretnega primera. Če namreč upnik ugotovi, da do poplačila terjatve ne bo prišel drugače, kot z izvršbo na nepremičnino, mu pravnega varstva ni mogoče odreči. V primeru, ko se izterjuje nizek dolg pa je od dolžnika realno pričakovati, da bo poskrbel za to, da zaradi tega

ne bo izgubil nepremičnine, torej da bo, ali terjatev plačal, ali pa izkoristil eno izmed možnosti, ki jih ponuja veljavna zakonodaja. Nizka višina terjatve torej sama po sebi še ni razlog za zavrnitev upnikovega predloga za dovolitev izvršbe s prodajo dolžnikovega deleža nepremičnine.

Ugotovitev vrednosti nepremičnine

Izvedensko mnenje je, tako kot vsak dokaz, podvrženo dokazni oceni sodišča. Navedeno še toliko bolj velja v primeru, kadar so na izvedensko mnenje in zaključke izvedenca podane relevantne in dokazno podprte pripombe. V danem roku je pripombe na cenitev podal dolžnik, ki je predložil tudi cenitev sodne cenilke AA. Sodišče prve stopnje danih pripomb dolžnika ni sprejelo, in sicer primarno iz razloga, ker dolžnik ni z ničemer izkazal svojega pravnega interesa za ugotovitev tržne vrednosti njegovega solastnega deleža nepremičnine v nižjem znesku, kot pa ga je ugotovil cenilec BB. S takim pravnim naziranjem sodišča prve stopnje se višje sodišče ne strinja. Pritožnik namreč utemeljeno poudarja, da ima upnik pravico do zakonskih zamudnih obresti, ki tečejo do poplačila njegove terjatve, zaradi česar je gotovo v dolžnikovem interesu, da se terjatev upnika čim prej poplača. V konkretnem primeru s čim hitrejšo prodajo nepremičnin, h kateri bi lahko pripomogla tudi cena, po kateri se bodo te prodajale. Takemu argumentu za ugotovitev sicer nižje vrednosti, a zatrjevano in dokazovano realne tržne vrednosti, po presoji višjega sodišča ni mogoče odreči pravnega varstva. Cilj ugotovitve vrednosti nepremičnine zaradi njene prodaje v izvršilnem postopku je ugotovitev njene realne tržne vrednosti, da se bo ta lahko prodala. Do prodaje pa ne more priti, če zanjo ni zainteresiranih kupcev. Ni pa mogoče vnaprej izključiti možnosti, da bi bilo z nižjo ugotovljeno vrednostjo nepremičnin mogoče hitreje doseči njihovo prodajo že na prvi javni dražbi.

Izpodbijanje vrednosti nepremičnine

V pritožbi dolžnik izpostavlja povsem drugo od tistega, kar je uveljavljal v pripombah na cenitev. Uveljavlja namreč spremenjene okoliščine, ki so nastale kot posledica epidemije COVID-19 in s tem povezano ustavitvijo javnega življenja med 15. 3. 2020 in 31. 5. 2020. Pritožbeno sodišče v zvezi s tem odgovarja, da takšnih okoliščin dolžnik ne more uspešno uveljaviti v pritožbi. Sodišče prve stopnje je namreč pravilno ugotovilo vrednost nepremičnine, saj jo je ugotovilo na podlagi cenitve sodne cenilke po tržni ceni na dan cenitve. Takšen način ugotovitve vrednosti pa je skladen z določbo drugega odstavka 178. člena ZIZ. To hkrati pomeni, da okoliščin in sprememb na nepremičnini, do katerih pride med dnevom cenitve in med dnevom izdaje sklepa o ugotovitvi vrednosti, pri izdaji sklepa o ugotovitvi vrednosti ni mogoče upoštevati. Pritožba je zato neutemeljena. Seveda pa to ne pomeni, da morebitne precejšnje spremembe vrednosti nepremičnine, do katere pride po prejšnji ugotovitvi vrednosti nepremičnine, ni več mogoče upoštevati, saj je temu namenjen postopek po četrtem odstavku 178. člena ZIZ.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da kasneje, ko je sklep o izvršbi že pravnomočen, izdelano izvedensko mnenje o vrednosti nepremični in izdan sklep o ugotovitvi vrednosti nepremičnin, dolžniki poskušajo izpodbiti ugotovljeno vrednost nepremičnine. Ugotavljamo, da gre večinoma za laične pritožbe, ki izražajo nestrinjanje z ugotovitvami izvedenca. Navedbe so večinoma pavšalne in neustrezne v smislu obrazloženega izpodbijanja cenilnega mnenja, ki je strokovno delo, opravljeno na podlagi konkretnih podatkov, uporabe strokovnih metod ugotovitve vrednosti in s podanim konkretnim končnim podatkom o vrednosti nepremičnin. Za obrazloženo izpodbijanje cenilnega mnenja mora tako tudi stranka navesti konkretne vhodne podatke in s pomočjo uporabe ustrezne metode konkretizirano navesti tudi pravilno vrednost

nepremičnin, česar dolžnik ni niti storil. Uspeh pritožb s tovrstnimi navedbami je zanemarljiv, saj je po ustaljenem stališču sodne prakse potrebno strokovni izdelek izvedenca prerekati na enaki ravni, kot je izdelano to mnenje.

2.4 Postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja

Začetek stečajnega postopka nad premoženjem izbrisane pravne osebe

Upnik je vložil predlog za začetek stečajnega postopka nad premoženjem izbrisane pravne osebe in založil predujem za kritje stroškov začetka stečajnega postopka v skladu s prvim odstavkom 233. člena v zvezi z drugim odstavkom 443. člena ZFPPIPP. Na podlagi 1. točke tretjega odstavka 443. člena ZFPPIPP lahko predlog za začetek stečajnega postopka nad premoženjem izbrisane pravne osebe vložijo upniki, ki verjetno izkaže svojo terjatev do izbrisane pravne osebe. Ker upnik predlogu ni priložil listin, na podlagi katerih bi sodišče presodilo, da je terjatev upnika do izbrisane pravne osebe verjetno izkazana, saj je priložil zgolj seznam izvršilnih naslovov, ga je sodišče s sklepom pozvalo, da predloži listine, na katere se sklicuje v predlogu za uvedbo postopka in izhajajo iz predloženega seznama izvršilnih naslovov. Upnik je po pozivu sodišča predlog dopolnil in predložil odločbe ter potrdila o vročitvi in navedel, da sta obe odločbi postali pravnomočni in izvršljivi. Sodišče je ugotovilo, da temu ni tako.

Sodišče je iz vpogleda v AJPES ugotovilo, da je pravna oseba bila pravnomočno izbrisana iz sodnega registra. Glede na objavljen sklep o začetku izbrisa bi upnik lahko zoper sklep vložil ugovor in preprečil izbris, česar ni storil. Ker je pravna oseba bila pravnomočno izbrisana iz sodnega registra, odločbe, na podlagi katerih upnik zatrjuje verjetnost obstoje svojih terjatev, niso postale pravnomočne in izvršljive in verjetnost obstoja upnikove terjatve ni izkazana.

Pravna oseba je bila izbrisana iz sodnega registra pred pravnomočnostjo odločb FURS, ki so podlaga predloga, zato je sodišče ugotovilo, da terjatve niso verjetno izkazane in je predlog za začetek stečajnega postopka nad premoženjem izbrisane pravne osebe zavrnilo.

Stroški sanacije v stečajnem postopku

V stečajnem postopku nad stečajnim dolžnikom XY d. o. o. je sodišče prve stopnje s sklepom ugotovilo, da so izpolnjeni pogoji za prenos odpadkov (odpadnih gum) na Republiko Slovenijo, Ministrstvo za okolje in prostor. Hkrati je odločilo, da bo o morebitni izločitvi sredstev pri njihovi porabi v skladu z določbami 29. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO) odločilo, ko bo izvršeno poplačilo upnikov v stečajnem postopku.

Zoper navedeno odločitev je Državno odvetništvo RS vložilo pritožbo, ki ji je sodišče druge stopnje ugodilo in sprejelo pomembno odločitev, da stroški ekološke sanacije predstavljajo stroške, za katere je potrebno zmanjšati denarno dobroimetje, nastalo z unovčenjem stečajne mase, torej jih je potrebno poplačati pred razdelitvijo oziroma poplačilom upnikov. Glede na večje število primerov odlagališč odpadkov v Republiki Sloveniji, na katere nas je že opozorila Evropska komisija in jih je potrebno sanirati, je predmetna odločitev v korist Republike Slovenije izredno pomembna, saj se bodo stroški sanacij tako pokrivali prednostno iz stečajne mase.

Poplačilo protipravno pridobljene premoženjske koristi v stečajnem postopku - tožba zoper Republiko Slovenijo na ugotovitev, da izločitvena pravica Republike Slovenije ne obstoji

V stečajnem postopku nad gospodarsko družbo XY del stečajne mase predstavljajo tudi nepremičnine, ki so bile stečajnemu dolžniku odvzete s kazensko sodbo kot del protipravno pridobljene premoženjske koristi, z namenom, da se prodajo na javni dražbi, del kupnine v višini se obdrži v korist proračuna, preostanek pa se izroči obdolženi pravni osebi. Kazenska sodba do dneva začetka stečaja ni bila realizirana. V zvezi z navedenim se postavlja vprašanje, kako je z odvzemom protipravno pridobljene koristi in ali jo mora RS prijaviti v stečajnem postopku? O tem vprašanju, to je poplačilo protipravno pridobljene premoženjske koristi v stečajnem postopku, sodna praksa do sedaj še ni oblikovana oziroma sodne prakse ni.

V predmetnem stečajnem postopku je Republika Slovenija na podlagi kazenske sodbe prijavila izločitveno pravico na nepremičninah, ki so bile stečajnemu dolžniku s kazensko sodbo odvzete, ter je bilo predlagano, da se le-te izločijo iz stečajne mase in bodo izven stečajnega postopka prodane na dražbi, kot je bilo odločeno tudi s kazensko sodbo. Stečajna upraviteljica je izločitveno pravico prerekala in navedla, da Republika Slovenija ni pridobila izločitvene pravice, v posledici tega je stečajno sodišče odločilo, da mora stečajna upraviteljica v drugem postopku uveljavljati zahtevek za ugotovitev neobstoja izločitvene pravice, zaradi česar je stečajna upraviteljica vložila tožbo.

Sodišče prve stopnje je ugodilo zahtevku tožeče stranke XY – v stečaju in ugotovilo, da ne obstaja izločitvena pravica Republike Slovenije, ki jo je le-ta prijavila v stečajnem postopku. Sodišče je zavzelo stališče, da s kazensko sodbo niso bile odvzete nepremičnine tožeči stranki oziroma njenemu pravnemu predniku, temveč je bil določen zgolj način vrnitve protipravno pridobljene denarne premoženjske koristi in je tako bila s kazensko sodbo tožeči stranki zgolj odvzeta premoženjska korist v znesku, ni pa Republika Slovenija na podlagi kazenske sodbe pridobila lastninske pravice, zaradi česar ne more uveljavljati izločitvene pravice.

Zoper sodbo sodišča prve stopnje je Državno odvetništvo RS vložilo pritožbo. Sodišče druge stopnje je zavrnilo pritožbo tožene stranke Republike Slovenije in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje. Sodišče je v obrazložitvi sodbe pojasnilo, da tožena stranka Republika Slovenija nima izločitvene pravice, ker ni lastnik stvari, lastninske pravice pa tudi ni pridobila na način, ki ga določa 22. člen ZFPPIPP, ima pa zahtevek za plačilo premoženjske koristi. Pri tem je sodišče še poudarilo, da ker nihče ne more biti obogaten s kaznivim dejanjem, te premoženjske koristi ni mogoče obdržati, kar pomeni, da ne sme biti razdeljena upnikom. Odvzem premoženjske koristi se zato z vidika stečajnega postopka poplača kot strošek stečajnega postopka, terjatve pa upnik ni dolžan prijaviti v stečajnem postopku.

Državno odvetništvo RS je v stečajnem postopku, kljub temu, da Republika Slovenija ni pridobila lastninske pravice na odvzetih nepremičninah, prijavilo izločitveno pravico, saj ni drugega načina oziroma sredstva, s katerim bi sicer lahko nepremičnine, ki so bile s pravnomočno kazensko sodbo odvzete, izvzeli iz stečajne mase in realizirali kazensko sodbo.

V zvezi s pojasnilom višjega sodišča, da se odvzem premoženjske koristi z vidika stečajnega postopka poplača kot strošek stečajnega postopka, terjatve pa upnik ni dolžan prijaviti v stečajnem postopku, se Državnemu odvetništvu RS poraja dvom, ali bo premoženjska korist dejansko poplačana kot strošek stečajnega postopka, glede na dejstvo, da je sodba kazenskega sodišča, s katero je bila odvzeta protipravno pridobljena premoženjska korist, postala

pravnomočna pred začetkom stečajnega postopka. V skladu s 354. členom ZFPPIPP so namreč stroški stečajnega postopka obveznosti stečajnega dolžnika, ki nastanejo po začetku stečajnega postopka, razen tistih obveznosti, za katere zakon določa, da se plačajo iz razdelitvene mase po pravilih o plačilu terjatev upnikov. Državno odvetništvo RS je stečajno upraviteljico pozvalo, naj protipravno pridobljeno premoženjsko korist plača kot stroške stečajnega postopka, vendar v primeru, da stečajna upraviteljica tega ne bo storila, Državno odvetništvo RS nima pravnega sredstva, s katerim bi lahko izpodbijalo odločitve stečajne upraviteljice.

Izločitvena pravica zakonca stečajnega dolžnika

Sodišče je v postopku osebnega stečaja nad dolžnico na pravdo glede ugotovitve obstoja prerekane izločitvene pravice na nepremičnini v lasti stečajne dolžnice napotilo (izločitvenega) upnika, nekdanjega zakonskega partnerja stečajne dolžnice.

Nekdanji zakonski partner stečajne dolžnice je v postopek osebnega stečaja nad dolžnico prijavil izločitveno pravico na nepremičnini v lasti stečajne dolžnice. Lastninsko pravico na nepremičnini je izkazoval na podlagi sporazuma o premoženjskih razmerjih med njim in stečajno dolžnico, ki sta ga sklenila zaradi razveze njune zakonske skupnosti. Lastninska pravica, pridobljena na podlagi navedenega sporazuma, ni bila vpisana v zemljiški knjigi.

V osnovnem seznamu preizkušenih izločitvenih pravic je stečajni upravitelj izločitveno pravico nekdanjega zakonskega partnerja stečajne dolžnice priznal. V postopku osebnega stečaja nad dolžnico je bila priznana zavarovana terjatev upnice Republike Slovenije (FURS) z ločitveno pravico na navedeni nepremičnini, zato je Republika Slovenija zoper osnovni seznam vložila ugovor. V ugovoru je Republika Slovenija prerekala izločitveno pravico nekdanjega zakonca stečajne dolžnice iz razloga, ker podpis stečajne dolžnice na zemljiškoknjžnem dovolilu ni overjen, v posledici česar niso podani pogoji za vpis lastninske pravice izločitvenega upnika na nepremičnini, na kateri uveljavlja izločitveno pravico na podlagi sporazuma o premoženjskih razmerjih med razvezanima zakoncema.

Sodišče je navedbam Republike Slovenije sledilo in zaključilo, da prijavljena izločitvena pravica ne temelji na izločitveni pravici, ki bi nastala z vpisom v zemljiško knjigo, zato je na pravdo za ugotovitev obstoja izločitvene pravice napotilo izločitvenega upnika.

Napotitev na ugotovitev obstoja prerekane terjatve iz naslova neplačanih davčnih obveznosti v pravdi

Pritožbeno sodišče je v stečajnem postopku nad pravno osebo pritožbi Republike Slovenije ugodilo in izpodbijani sklep spremenilo tako, da je v nepravnomočnem delu izpodbijanega sklepa v zvezi s terjatvijo upnice Republike Slovenije namesto upnice Republike Slovenije na pravdo napotilo upravitelja.

Sodišče je navedlo, da se v primeru, če je prerekana terjatev za plačilo davkov ali prispevkov ali druga terjatev, o kateri pristojni državni organ odloča po uradni dolžnosti in ne na predlog ali zahtevo upnika, ki je imetnik te terjatve, za preizkus tovrstnih terjatev uporabljajo posebna pravila, določena v 314. členu ZFPPIPP. Na pravdo je napoten tisti, ki je terjatev prerekal, ne glede na določila 300., 301. in 302. člena ZFPPIPP, ki so v teh primerih izrecno izključena.

Tako mora tisti, ki je prerekal terjatev, v enem mesecu po objavi sklepa o preizkusu terjatev prijaviti svojo udeležbo v postopku, v katerem pristojni državni organ odloča o prerekani

terjatvi, in je upravičen v tem postopku opravljati tista procesna dejanja ali vložiti tožbo v upravnem sporu, ki jih je v skladu s pravili tega postopka upravičen opravljati dolžnik. Če tega v postavljenem roku ne stori, velja terjatev za priznana. Izjava o prerekanju terjatev iz naslova neplačanih davčnih obveznosti nima pravnega učinka in terjatev velja za priznana, če v skladu s pravili postopka, v katerem pristojni državni organ odloča o tej terjatvi, ni več mogoče izpodbijati obstoja te terjatve niti s pravnim sredstvom niti s tožbo v upravnem sporu ali če je dolžnik kot zavezanec za davek sam izračunal terjatev v obračunu davka.

V konkretnem primeru je terjatev upnice Republike Slovenije za plačilo davkov ali prispevkov prerekal upravitelj, zato je on tisti, ki mora upoštevati določilo tretjega odstavka 314. člena ZFPPIPP prijaviti svojo udeležbo v morebiti še odprtih postopkih, v katerih pristojni državni organ odloča o prerekanih terjativah, in je upravičen v teh postopkih opravljati tista procesna dejanja ali vložiti tožbo v upravnem sporu, ki jih je v skladu s pravili tega postopka upravičen opravljati dolžnik. Iz trditev upravitelja in upnice v pritožbi namreč ne izhaja, da obstoja terjatve ni več mogoče izpodbijati s pravnim sredstvom oziroma s tožbo v upravnem sporu, s čimer bi veljala terjatev za priznana.

Postopek stečaja zapuščine

V primeru, ko je uveden postopek stečaja zapuščine brez dedičev, zapuščina preide v stečajno maso. Velja domneva, da je ta posledica nastala (že) z uvedbo dedovanja (prva točka prvega odstavka 417. d člena ZFPPIPP). Skladno s prvim odstavkom 123. člena Zakona o dedovanju se dedovanje uvede s smrtjo zapustnika, torej še pred odločanjem o omejitvi dedovanja na podlagi 128. člena ZD. V stečajno maso zapuščine brez dedičev spadajo vse stvari, katerih lastnik je bil zapustnik ob smrti, in druge premoženjske pravice, katerih imetnik je bil zapustnik ob svoji smrti (prva točka tretjega odstavka 418. člena ZFPPIPP). Cilj omejitve dedovanja po 128. členu ZD je preprečiti neupravičeno obogatitev dedičev na račun skupnosti, ki je zapustniku nudila socialnovarstveno pomoč. Ureja se razmerja med dajalcem pomoči kot upnikom in dediči zapustnika, ki je bil prejemnik socialnovarstvenih prejemkov.

Kadar je uveden stečaj zapuščine brez dedičev, ni dedičev zapustnika, ki bi utegnili biti zaradi izplačane socialnovarstvene pomoči zapustniku neupravičeno obogateni. Zato razmerja med dediči in dajalcem pomoči (upnikom) ni treba urejati v zapuščinskem postopku oziroma ni razlogov, da se terjatev iz naslova socialnovarstvene pomoči zapustniku ne bi obravnavala v okviru postopka stečaja zapuščine. Zaradi začetka postopka stečaja zapuščine brez dedičev je celotno zapustnikovo premoženje del stečajne mase. Tudi o zahtevku iz naslova omejitve dedovanja zaradi izplačanih socialnovarstvenih prejemkov po 128. členu ZD se odloča v postopku stečaja zapuščine.

Sklep o preizkusu terjatev

Stečajni upravitelj je v imenu dolžnika zoper sklep o preizkusu terjatev, s katerim je bil napoten na pravdo za ugotovitev (ne)obstoja prerekanih terjatev, vložil pritožbo. Pritožnik ne soglaša s stališčem prvostopenjskega sodišča, da je seznam izvršilnih naslovov, iz katerih je upnica Republika Slovenija priglasila terjatve, izvršilni naslov, ker seznamu niso priložene odločbe, ki predstavljajo izvršilne naslove. Po njegovem stališču je prijava terjatve, temelječa zgolj na seznamu izvršilnih naslovov, pomanjkljiva tako glede trditvene podlage kot glede predloženih listin in je ni mogoče preizkusiti ter ne izpolnjuje kriterijev iz tretjega odstavka 60. člena ZFPPIPP.

Sodišče je ob odločanju o pritožbi navedlo, da je zmotno pritožbeno stališče, da k prijavi terjatve priloženega seznama izvršilnih naslovov, sestavljenega in izdanega po začetku stečajnega postopka, upnica sploh ne bi smela izdati. Seznam izvršilnih naslovov je zbir posamičnih izvršilnih naslovov, ki so, kot izhaja iz seznama le-teh, vsi postali izvršljivi že pred začetkom stečajnega postopka. Zato ni nobenih ovir za prijavo terjatev iz teh izvršilnih naslovov na podlagi seznama, izdelanega po začetku stečajnega postopka.

Po Zakonu o davčnem postopku (ZDavP-2) mora seznam izvršilnih naslovov vsebovati za vsako posamezen izvršilni naslov datum izvršljivosti ter znesek davka in zamudnih obresti za vsako vrsto davka (9. točka drugega odstavka 145. člena), prav tako za izterjavo drugih denarnih nedavčnih obveznosti za vsako vrsto obveznosti posebej (prvi in drugi odstavek 146. člena). Iz seznama izvršilnih naslovov izhaja, da so posebej specificirani posamični izvršilni naslovi tako za stroške prisilne izterjave davkov in prispevkov (sklepi o prisilni izterjavi) kot tudi izvršilni naslovi za izterjavo glob za prekrške za kršitev predpisov države (odločbe o prekršku in plačilni nalogi) z vsemi podatki iz 9. točke drugega odstavka 145. člena oziroma prvega in drugega odstavka 146. člena ZDavP-2. Posamezni izvršilni naslovi so v seznamu izvršilnih naslovov, ki je sam zase izvršilni naslov, dovolj specificirani, da jih je mogoča identificirati, zato ne gre za nepopolno prijavo upničine terjatve oziroma za njeno formalno pomanjkljivost. Le dolžniku je namreč znano, ali je katerikoli dolg iz izvršilnih naslovov že poplačal, zaradi česar je uveljavljena terjatev že prenehala ali pa odločba kot izvršilni naslov zaradi morebitnih postopkovnih ovir sploh še ni izvršljiva oziroma se nanj ne nanaša. Pritožnik namreč zmotno meni, da je v primeru obstoječih izvršilnih naslovov v postopku preizkusa terjatev še vedno mogoče s prerekanjem o obstoju in obsegu terjatve poseči v izvršilni naslov.

Seznam izvršilnih naslovov je sam po sebi na podlagi 9. točke drugega odstavka 145. člena in prvega in drugega odstavka 146. člena ZDavP-2 izvršilni naslov, upnica pa ga je prijavi terjatve priložila z vsemi zahtevanimi podatki iz citiranih določb ZDavP-2, zato upnici nikakor ni mogoče očitati nobene zlorabe procesnih pravic v stečajnem postopku, ker svojo priglašeno terjatev temelji na listini, ki po določbah ZDavP-2 predstavlja izvršilni naslov. Tako se pokaže, da je prvostopenjsko sodišče za svojo odločitev o napotitvi upravitelja na drug postopek za ugotovitev neobstoja terjatve imelo podlago v prvem odstavku 302. člena ZFPPIPP.

2.5 Nepravdni postopki

Vknjižba lastninske pravice v zemljiško knjigo

V obravnavani zadevi je izvršilno sodišče pri predmetni nepremičnini sprožilo postopek vpisa lastninske pravice po uradni dolžnosti v zvezi s sklepom o zavarovanju (s tem sklepom je bilo dovoljeno zavarovanje na predmetni nepremičnini s tem, da je bilo zemljiški knjigi odrejeno, da po uradni dolžnosti najprej vpiše lastninsko pravico v korist dolžnika na podlagi sodbe) na nepremičnini, ki v zemljiški knjigi še ni vpisana kot last dolžnika. V skladu z 239. členom ZIZ se določbe tega zakona smiselno uporabljajo tudi za zavarovanje. Za primere, ko je sprožena izvršba na nepremičnino in lastninska pravica na njej v zemljiški knjigi ni vpisana na dolžnika, ZIZ v tretjem odstavku 168. člena nalaga upniku, da predloži listino, ki je primerna za vpis dolžnikove lastninske pravice. V četrtem odstavku istega člena ZIZ izrecno določa, da v takem primeru opravi sodišče vpis po uradni dolžnosti. Prav za tak vpis gre tudi v konkretnem primeru in pritožbena trditev, da ni bilo zakonske podlage zanj, ne drži.

Jasno je, da je sodišče tudi pri vpisu po uradni dolžnosti omejeno z načelom zakonitosti (legalitete), saj odloča o pogojih za vpis samo na podlagi listin, za katere zakon določa, da so podlaga za vpis in na podlagi stanja vpisov v zemljiški knjigi (124. člen ZZK-1). Pri vpisu po uradni dolžnosti je dolžno opraviti vpis, če so izpolnjeni pogoji za dovoljenost vpisa iz 2. do 5. točke prvega odstavka 148. člena ZZK-1.

To načelo je sodišče pravilno uporabilo. V konkretnem primeru je podlaga vpisu listina iz tretje točke prvega odstavka 40. člena ZZK-1. Gre za pravnomočno sodbo, izdano v pravdnem postopku, v katerem je kot tožnik nastopal dolžnik, kot toženci pa vsi lastniki posameznih delov obeh stavb, na katere se predmetni vpis nanaša in so vsi ti tudi udeleženci predmetnega zemljiškooknjižnega postopka. Vse navedene osebe pravnomočna sodba veže, nanjo je vezano tudi zemljiškooknjižno sodišče, ki prav zaradi načela formalnosti ne sme preverjati njene pravilnosti in zakonitosti. Pritožba zato ne more uspeti s sklicevanjem na materialnopravne določbe SPZ o vsebini etažne lastnine (105. člen SPZ) in o njenem prenehanju (125. člen-127. člen SPZ), določbe SZ-1 in ZZK-1 o etažni lastnini.

Prepozna pritožba v zapuščinskih postopkih

S sklepom, opr. št. Ips 37/2020, II Ips 26/2020 in II Ips 27/2020, je Vrhovno sodišče RS zahtevi za varstvo zakonitosti ugodilo in razveljavilo odločitve zapuščinskega sodišča o zavrženju pritožb kot prepoznih. Vrhovno sodišče RS je zavzelo stališče, da je v mejah pooblastila iz tretjega odstavka 173. člena Zakona o dedovanju v diskreciji sodišča, da prepozno pritožbo obravnava, posebej, ko država kot kaducitetni upravičenec soglaša z obravnavanjem prepozne pritožbe in tako omogoči nosilcu dedne pravice uresničitev pravic, upošteva posebnosti in celovitost zapuščinskega postopka. Diskrecijska pravica namreč sodišču, upošteva pestrost obravnavanih konkretnih primerov, omogoča ravnanje, ki mora še vedno biti znotraj splošnih načel pravnega reda in utrjenih spoznanj pravne vede. Obenem tako ravnanje ne izključuje varstva morebitnega tretjega dobrovernega pridobitelja, ki se je zanesel na podatke iz zemljiške knjige.

Zakoniti dediči torej lahko v izjemnih primerih izberejo pravno sredstvo t.i. prepozno pritožbo za uveljavljanje pravic in ni nujno dednih pravic uveljavljati v dolgotrajnem (in tudi za državo dražjem) postopku z dediščinsko tožbo.

Republika Slovenija se srečuje s številnimi primeri zapuščinskih postopkov, ko gre za zapuščene nepremičnine, katerih lastniki so neznani, izginuli ali morda (le) niso ustrezno uredili zemljiško knjižnega stanja. Formalni oziroma t.i. fantomski vpisi lastnikov so lahko evidentirani še iz 19. ali zgodnjega 20. stoletja. V teh primerih zainteresirane osebe sprožijo zapuščinske postopke, po potrebi prej še postopek razglasitev za mrtvega. Predlagatelji so največkrat mejaši (z interesom za ureditev meje), solastniki (zaradi delitve solastnine), dobroverni posestniki (zaradi pridobitve lastninske pravice) ali celo Republika Slovenija v postopkih pridobivanja nepremičnin za potrebe gradnje javne infrastrukture. V teh primerih sodišče izpelje t.i. ediktalni postopek z oklicem neznanim dedičem po davno nazaj umrli osebi, zato pričakovanje, da se bodo po davno umrli osebi oglasili dediči, ni realno. Posledično premoženje zapustnika preide v last Republike Slovenije.

Sodišča so v primeru, kadar so se kasneje pojavili pravi zakoniti dediči, različno reševala postopke. V posameznih primerih so prepozno pritožbo dedičev zoper sklep o dedovanju upoštevala ter sklep razveljavila in odredila zapuščinskemu sodišču, da ponovno opravi obravnavo in ugotovi »prave« zakonite dediče. V obravnavanih zadevah pa sodišče druge

stopnje takšne sodne prakse ni upoštevalo in je (prepozno) pritožbo zavrglo ter dediče napotilo na vložitev dediščinske tožbe. Zato je Državno odvetništvo RS v enem od postopkov podalo pobudo za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti, ki jo je Vrhovno državno tožilstvo sprejelo in zahtevo utemeljilo z izpostavljenimi enakimi argumenti.

Taka odločitev je za državo vsekakor ugodnejša, saj se morebitna napačna odločitev glede neobstoja zakonitih dedičev presoja ponovno, v okviru zapuščinskega postopka, ki je dolžno po uradni dolžnosti ugotavljati dedno pravico. Če sodišče ugotovi, da obstajajo (spregledani) zakoniti dediči, zapuščino izroči dedičem. V dediščinski tožbi pa bi bila Republika Slovenija v procesnem položaju tožene stranke, podvržena uspehu dokaznega postopka ter posledično plačilu stroškov zaradi neuspeha proti zakonitim dedičem.

Zemljiškoknjižna zadeva glede vprašanja dvakratne vknjižbe hipoteke za isto terjatev, enkrat je terjatev vknjižena na temelju zavarovanja, drugič pa v izvršilnem postopku

Višje sodišče je pritožbi dolžnice ugodilo in razveljavilo zemljiškoknjižni sklep o vpisu hipoteke in zaznambe izvršbe na podlagi sklepa o izvršbi in vrnilo sodišču prave stopnje v novo odločanje.

Prvostopno sodišče je v odločitvi na ugovor dolžnice navedlo, da so izpolnjeni vsi zakonski pogoji za dovolitev vpisa (18. in naslednji ter 88. člen ZZK-1). Zemljiškoknjižno sodišče se v tem postopku ne more spuščati v pravilnost sklepa o izvršbi ali se ukvarjati z ugovori v smeri zastaranja terjatve, njenega plačila, odloga izvršbe itd.

Nasprotna udeleženka nato v pritožbi izpostavlja, da nasprotuje temu, da je dolg dvakrat vpisan v zemljiško knjigo, enkrat na podlagi zavarovanja terjatve in sedaj še na podlagi sklepa o izvršbi. Republika Slovenija je v odgovoru potrdila, da gre za isto terjatev, vendar da še ne more umakniti hipoteke, ker z njo varuje vrstni red. Izbris bo predlagala po celotnem poplačilu dolga.

Bistveni razlogi pritožbenega sodišča: Gre za postopek, začel po uradni dolžnosti. O zaznambi sklepa o izvršbi, s katerim je izvršilno sodišče dovolilo izvršbo na nepremičnino, zemljiškoknjižno sodišče odloča na podlagi obvestila izvršilnega sodišča, ki mu mora biti priložen sklep o izvršbi (prvi odstavek 86. člena ZZK-1). Če dovoli zaznambo izvršbe, hkrati po uradni dolžnosti dovoli tudi vknjižbo hipoteke (prvi odstavek 88. člena ZZK-1), če ni upnik iz sklepa o izvršbi hipoteke pridobil že prej. Če pa je bila le-ta predhodno v korist istega upnika že vpisana, dovoli le vpis zaznambe, pri čemer odloči, da zaznamba izvršbe učinkuje od trenutka, od katerega učinkuje vknjižena hipoteka (drugi in tretji odstavek 87. člen ZZK-1). Pri tem presoja le, ali so izpolnjeni pogoji za dovolitev vpisa iz 2. do 5. točke prvega odstavka 148. člena ZZK-1.

Če je bila v zvezi s terjatvijo, katere poplačilo se zahteva v izvršilnem postopku, v korist druge udeleženke pred izdajo sklepa o izvršbi že vknjižena hipoteka, vknjižbe hipoteke ni mogoče še enkrat dovoliti.

Vknjižba hipoteke in zaznambe izvršbe pred pravnomočnostjo sklepa o izvršbi

Dolžnik oziroma nasprotni udeleženec trdi, da sodišče zemljiškoknjižnega sklepa o zaznambi izvršbe in hipoteke ne bi smelo izdati, ker sklep o izvršbi še ni postal pravnomočen, oziroma

ga sodišče pred pravnomočnostjo ne bi smelo sprejeti v obravnavanje. Višje sodišče je pritožbo dolžnika zavrnilo.

Višje sodišče meni, da so izpolnjeni zakonski pogoji po ZZK-1. Zemljiškoknjižno sodišče je pravilno presodilo, da so izpolnjeni pogoji za vpis iz 2. do 5. točke 148. člena ZZK-1. Vsebina sklepa o izvršbi, ki predstavlja podlago za vpis, potrjuje, da je sklep izdan na podlagi Seznama izvršilnih naslovov Ministrstva za finance, Finančne uprave RS. Pravno zmotno je stališče pritožbe, da tak seznam ne more biti izvršilni naslov (glej, 17. člen ZIZ in 9. točko drugega odstavka 145. člena TDavP-2). Zato je zemljiškoknjižno sodišče tudi pravilno odgovorilo, da pravnomočnost sklepa ni pogoj za predlagani vpis in se v tej zvezi sklicuje na 45. člen ZIZ, ki predvideva, da sodišče sklep o izvršbi na podlagi izvršilnega naslova po izdaji vroči zemljiškoknjižnemu sodišču. Zakon (za razliko od sklepa o izvršbi na podlagi verodostojne listine) ne zahteva, da bi bil tak sklep pravnomočen (glej 46. in 170. člen ZIZ). Posledično držijo tudi pojasnila, da je nepomembno, če je zoper konkretni sklep o izvršbi vložen ugovor.

2.6 Postopki razlastitev

Zamudne obresti pri določitvi odškodnine pri t.i. dejanskih razlastitvah

V konkretni zadevi je Republika Slovenija kot razlastitvena upravičenka predlagala postopek razlastitve zemljišča v lasti razlastitvenega zavezanca, ki je bilo sicer že pred tem uporabljeno oziroma je bilo nanj poseženo ob takratni rekonstrukciji obstoječe ceste Koper – Buje. Razlastitveni postopek je bil predlagan na pravni podlagi specialnih določb, ki predpisujejo ureditev premoženjsko pravnih razmerij z lastniki zemljišč, po katerih že potekajo obstoječe javne ceste (19. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah – ZJC-B). V nadaljevanju, v nepravdnem postopku, je bilo lastniku določeno in plačano nadomestilo za razlašeno zemljišče, upošteva ugotovljeno tržno vrednost zemljišč na dan pričetka postopka razlastitve. Lastnik pa je poleg nadomestila za razlašeno zemljišče zahteval še dodatno odškodnino zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, saj naj bi bil poseg na njegovo zemljišče izveden brez predhodne razlastitve. Odškodnino je zahteval kot zamudne obresti za čas od dejanskega posega do postopka razlastitve. V pravnem postopku na prvi in drugi stopnji je sodišče lastniku (razlastitvenemu zavezancu) zamudne obresti za čas od odvzema posesti, to je od dejanske razlastitve do plačila nadomestila v času pravne razlastitve tudi v celoti priznalo.

Državno odvetništvo RS je predlagalo dopustitev revizije, ki je bila dopuščena glede vprašanja, ali je pravilna presoja sodišča prve in druge stopnje o ne zastaranju tožnikovega zahtevka za plačilo zakonskih zamudnih obresti od odmene za nepremičnine, po katerih poteka javna cesta, naknadno pa je bil uveden postopek razlastitve po 19. členu ZJC-B, in sicer za čas odvzema posesti, ter glede pravne podlage takega tožnikovega zahtevka.

Državno odvetništvo RS je v reviziji zatrjevalo, da je ob veljavnih predpisih edina pravilna materialno pravna podlaga in pravilno stališče, da je obveznost, ki jo ima razlastitvena upravičenka zaradi posega v lastninsko pravico zaradi javne koristi, plačilo odmene, t.j. nadomestila, ki ustreza vrednosti razlašene nepremičnine na način, da lastnik v trenutku izplačila prejme tržno vrednost enakovredne nepremičnine (v času po posegu na zemljišče obogatena vrednost) – torej enako, kot bi prejel enakovredno nadomestno nepremičnino, kar je tudi splošno načelo pri razlastitvah. Uveljavljano je bilo, da je zahtevke za plačilo zamudnih obresti že zastaral, zahtevke pa ni utemeljen tudi zato, ker lastnik ni izkazal, da bi utrpel tako

visoko škodo zaradi posega na zemljišče. Pri obstoječih javnih cestah gre za situacijo, ko je tožnik praviloma s »škodo in povzročiteljem« seznajen od samega začetka, pa sam nikoli ni zahteval plačila odškodnine za izvršen poseg. Stališče sodišča vodi v različno, in sicer ugodnejše obravnavanje lastnikov (oškodovancev) zaradi posega v lastninsko pravico od drugih oškodovancev, ki jim je s protipravnim ravnanjem države poseženo v druge osebnostne ali premoženjske pravice.

Revizijo je Vrhovno sodišče RS zavrnilo ter s tem dokončno ustalilo sodno prakso za primerljive zadeve na način, da je ravnanje države pri t.i. dejanskih razlastitvah – in to tudi v zakonsko urejenih razlastitvah zemljišč za potrebe cest, kjer javni promet že poteka (po 19.čl.ZJC-B) – protipravno in izraz oblastne samovolje. Stališče Vrhovnega sodišča RS je, da so zamudne obresti v teh primerih le akcesorna terjatev glavni terjatvi, ki je plačilo odškodnine za *de facto* razlaščeno zemljišče. Kdaj bo lahko lastnik zahteval zamudne obresti, je odvisno od tega, kdaj bo lahko zahteval odškodnino, to pa je v domeni države, ko bo predhodno *de iure* izpeljala postopek razlastitve. Zato zahtevke za zamudne obresti, ki je le akcesorni zahtevke, ne more biti in ni zastaran, četudi za več desetletij nazaj.

Vrhovno sodišče RS sicer kot možnost ublažitve finančnih posledic v primerih dejanskih razlastitev dopušča, da lastniku pripada odškodnina v višini valorizirane tržne vrednosti nepremičnin v času, ko je lastnik mogel z gotovostjo ugotoviti, da je izgubil lastninsko pravico, z zamudnimi obrestmi od dejanskega odvzema naprej, vse do plačila odškodnine.

Zadevo Državno odvetništvo RS izpostavlja zaradi številnih primerov urejanja premoženjsko-pravnih razmerij z odkupom zemljišč namesto razlastitve v primerih, kjer na zemljiščih že prej poteka javna cesta (19. člen ZJC-B). Zakonska podlaga ne daje natančne podlage, kakšno je primerno nadomestilo za zemljišče, na katerega je bilo v javnem interesu – za cesto – poseženo že davno nazaj. Z odločitvijo Vrhovnega sodišča RS v zgoraj opisani sodbi bo prišlo do neenakega obravnavanja lastnikov, ki bodo z državo sporazumno sklenili pogodbo o odkupu nepremičnin namesto razlastitve, od tistih, ki bodo nadomestilo zaradi razlastitve uveljavljali po zaključenih razlastitvenih postopkih pred sodišči. Sodišča bodo namreč v zadnjih primerih, sledeč navedeni sodni praksi, prisojala še zamudne obresti za več desetletij nazaj, kar praviloma predstavlja zelo visoke zneske.

Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo smotrno zakonsko ureditev odkupa zemljišč v javnem interesu za zemljišča, po katerih že potekajo javne ceste (19. člen ZJC-B), dopolniti na način, da se v tem specialnem predpisu, ki izrecno ureja t.i. dejanske razlastitve, drugače uredi tudi pravica lastnika do pravične odškodnine in ne ob smiselni uporabi splošnih določb razlastitve (ZUREP-2), kot je to urejeno sedaj.

Do tedaj bo v sodnih postopkih, upošteva je zgoraj predstavljeno stališče, potrebno sproti tehtati, ali naj se odškodnino določi po splošnih določbah ZUREP-2 ali pa upošteva je tržne razmere v času, ko je lastnik mogel z gotovostjo ugotoviti, da je izgubil lastninsko pravico ter na tako ugotovljeno tržno vrednost plačati še zamudne obresti od dejanskega odvzema naprej, vse do plačila odškodnine s strani države (praviloma za obdobje več desetletij nazaj).

Vodenje razlastitvenega postopka zoper posameznega skupnega lastnika, ko deleži niso določeni

Prvostopni organ – upravna enota – je razlastitveni zahtevek zavrgla iz razloga, ker meni, da je razlastitveni postopek dopustno voditi le zoper vse skupne lastnike nepremičnine, ne pa zoper posameznega skupnega lastnika.

Pritožbeni organ z odločitvijo ne soglaša in jo je odpravil ter vrnil upravnemu organu v ponovni postopek in odločanje. Bistveni razlogi pritožbenega organa so, da prvi odstavek 199. člena Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2) določa, da če razlastitveni upravičenec ali investitor izvedbe načrtovane prostorske ureditve v 30 dneh po vročitvi ponudbe za odkup z lastnikom nepremičnine ni uspel skleniti pogodbe o prodaji nepremičnine, sme razlastitveni upravičenec vložiti zahtevo za razlastitev, s čimer se začne razlastitveni postopek. Iz navedenega izhaja, da je eden izmed pogojev za vložitev zahteve za razlastitev neuspešno sklenjena pogodba o prodaji nepremičnine, ki je predmet razlastitve. Pritožbeni upravni organ se strinja s pritožnico, da je potrebno v predhodnem postopku poskušati doseči sporazumni dogovor in vsakemu lastniku (tudi če gre za skupnost solastnikov ali skupnost skupnih lastnikov) posredovati ponudbo za pridobitev njegovega deleža in da šele ko ugotovi, da posamezni solastnik ali skupni lastnik ni pripravljen skleniti sporazuma (in s pravnim poslom prenesti svojega deleža nepremičnine razlastitvenemu upravičencu), lahko zoper tega solastnika ali skupnega lastnika (in le zoper tega, ne pa tudi zoper tistega, ki je s pravnim poslom sporazumno prenesel svoj delež razlastitvenemu upravičencu) vloži predlog za razlastitev. Pravnega temelja za vložitev zahteve za razlastitev zoper tistega skupnega lastnika, ki je že (prostovoljno) sklenil pogodbo in v pogodbi tudi izstavil veljavno zemljiškoknjižno dovolilo za prenos svojega nedoločenega deleža v last razlastitvene upravičenke, po določilih ZUreP-2 ni. Iz navedb pritožnice izhaja, da je z določenimi skupnimi lastniki predmetne nepremičnine sklenila pogodbe o prodaji za pridobitev (nakup) njihovega nedoločenega deleža na predmetni nepremičnini, zato jo je prvostopenjski upravni organ nepravilno pozval, da mora vložiti zahteve za razlastitev zoper vse imetnike lastninske pravice na navedeni parceli, torej tudi zoper tiste, s katerimi je pritožnica sklenila pogodbo o nakupu. Zaradi sposobnosti zaznambe začetka razlastitvenega postopka v zemljiški knjigi in dejstva, da se vse zahteve za razlastitev v upravnih zadevah nanašajo na razlastitev iste nepremičnine iz istega razloga (isto dejansko stanje), se opirajo na ista določila ZUreP-2 (ista pravna podlaga) in je za vodenje vseh zadev stvarno pristojen prvostopenjski upravni organ, bo moral le-ta v ponovnem postopku vse navedene zadeve združiti v en postopek, kar pomeni, da bo moral izdati dopolnilni sklep o združitvi, pritožnico pa pozvati, da predloži že sklenjene pogodbe o prodaji nedoločenih deležev na predmetni nepremičnini, ki jih bo po prejemu popolne zahteve za razlastitev skupaj s sklepom o uvedbi razlastitvenega postopka poslal sodišču, ki v skladu z zakonom, ki ureja zemljiško knjigo, odloča o zaznambi razlastitvenega postopka.

Razlastitev nepremičnin oziroma odkup nepremičnin, ki niso predmet predloga za razlastitev

Upravna enota je ugodila razlastitvenemu zahtevku in v korist RS razlastila nepremičnine. Zoper odločitev se je pritožila zavezanica, glavni pritožbeni razlog pa je bil, da upravna enota ni ugodila njihovem zahtevku, da se razlastijo še druge nepremičnine, ki niso vsebovane v predlogu za razlastitev. Zatrjevala je, da te nepremičnine v nasprotju z njihovim gospodarskim namenom predstavljajo bodisi vozišče oziroma drugo sestavino cestišča, brežino, cestni priključek ..., da so te nepremičnine postale nerabne in tržno nezanimive za unovčitev na trgu.

Pritožbeni organ pritožbi ni ugodil.

Upravna enota je ugotovila, da nepremičnine, ki so predmet razlastitve merijo bistveno manj kot dodatno predlagane nepremičnine za odkup, da je lokacija slednjih sicer vzdolž ceste, vendar da so ene bolj druge manj oddaljene od ceste, da so tudi različnih izmer, da je dostop do njih mogoč iz glavne ceste, da tvorijo zaokroženo celoto in imajo različni status: stavbna, kmetijska, gozdna... in da razlastitev za te nepremičnine ne pomeni njihove cepitve in tudi ne bodo izgubile gospodarskega pomena, da na njih ne bi bilo več možno kmetovanje. Upravna enota je ugotovila, da angažiranje izvedencev, kot predlaga zavezanka, ne bi pripeljalo do drugačnih zaključkov, le bistveno bi povečalo stroške postopka in podaljšalo čas reševanja. Razlastitveni postopek je v svojem bistvu predlagalni postopek, kar pomeni, da se začne in vodi po volji strank in bi odločitev upravnega organa o obsegu razlastitve, ki bi znatno in brez utemeljenih razlogov v pravno relevantnem smislu presežala predlagan obseg razlastitve, pomenila kršitev določb postopka.

Pritožbeni organ v celoti sledi ugotovitvam upravne enote in še dodaja:

- 202. člen ZUreP-2 določa, da če razlastitveni zavezanec v postopku razlastitve ugotovi, da bi z razlastitvijo dela njegovih nepremičnin zanj izgubila gospodarski pomen tudi lastninska pravica na preostalem delu nepremičnin, lahko med razlastitvenim postopkom zahteva, da razlastitveni upravičenec odkupi tudi te nepremičnine;
- v razlastitvi kot posegu v lastninsko pravico, ki jo ustava opredeljuje kot eno od človekovih pravic, je treba upoštevati načelo sorazmernosti, kar pomeni, da se lahko razlasti le tolikšen del nepremičnine, ki je nujen za dosego razlastitvenega namena;
- za prevzem preostalih nepremičnin pritožbeni organ pojasnjuje, da je na zavezanki trditveno in dokazno breme, da bi zaradi razlastitve izgubila gospodarski pomen tudi lastninska pravica na preostalih nepremičninah (je pravno relevantno dejstvo). V tem postopku zavezanki svojih trditvev nista izkazali v takšni meri, da bi bilo za organ in sam postopek smotrno, da se angažirajo številni izvedenci;
- pojem izgube gospodarskega pomena je pravni standard, do katerega se mora opredeliti upravni organ, seveda na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja;
- postavitev izvedenca v tem postopku tudi ni bila potrebna, ker upravni organ sam razpolaga z ustreznim znanjem in je upoštevajoč materialno-pravno podlago o zadevi mogel odločiti brez izvedencev;
- zatrjevana dejstva in okoliščine zavezanke, s katerimi utemeljuje izgubo gospodarskega pomena lastninske pravice na preostalih nepremičninah, niso razlog za prevzem ostalih nepremičnin, pač pa lahko le vplivajo na višino odškodnine za razlaščene nepremičnine. Po drugem odstavku 206. člena ZUreP-2 namreč odškodnina za razlaščeno nepremičnino obsega vrednost razlaščenih nepremičnin, nadomestila za škodo in druge stroške, povezane z razlastitvijo. V tretjem odstavku 206. člena ZUreP-2 pa je določeno nadomestilo za škodo, ki obsega tudi nadomestilo za škodo za spremljajoče objekte na nepremičnini in nadomestilo za škodo zaradi uničenja in zmanjšanja obstoječega pridelka na kmetijskih oziroma gozdnih zemljiščih. Prvostopni organ ni odločal o sami odškodnini oziroma njeni višini, ker glede na dejstvo, da med njima ni prišlo do sporazuma glede nje, za to tudi ni imel podlage. Argumente, ki jih navaja zavezanka, bo lahko uveljavljala v postopku sklepanja sporazuma o odškodnini oziroma postopku odločanja o njej.

2.7 Upravne zadeve

Tožba, s katero Sindikat policistov Slovenije izpodbija sklep Vlade RS, katerega bistvo je v ugotovitvi, da izdelana Analiza (tj. Neodvisna strokovna analiza ustreznega vrednotenja delovnih mest pooblaščenih uranih oseb s posebnimi pooblastili), ki je bila predmet točke II Stavkovnega sporazuma, ne utemeljuje višjega uvrščanja delovnih mest in nazivov policistov v plačilne razrede, v posledici česar tožena stranka ugotavlja, da ni zavezana pripraviti in reprezentativnim sindikatom javnega sektorja predložiti predloga aneksa h kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, s katerim bi se izvedlo ustrezno povišanje uvrstitve delovnih mest in nazivov pooblaščenih uradnih oseb s posebnimi pooblastili.

Upravno sodišče je tožbo in predlog za izdajo začasne odredbe zavrlo.

Po presoji sodišča izpodbijani sklep Vlade RS ne predstavlja upravnega akta v smislu prvega stavka prvega odstavka 2. člena ZUS-1 v zvezi z drugim odstavkom tega člena. Sodišče namreč ugotavlja, da izpodbijani sklep ne predstavlja upravne odločbe, pa tudi ne drugega oblastvenega posamičnega akta, ki bi bil izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim bi bilo poseženo v pravice in pravne koristi tožeče stranke, saj ga je tožena stranka izdala v realizaciji Stavkovnega sporazuma. Tožeča stranka tako ne more zahtevati sodnega varstva v upravnem sporu zaradi zatrjevanje nezakonitosti sklepa, ki se nanaša na izpolnitev zahtev iz tega sporazuma, ki sta ga na podlagi 6. člena Zakona o stavki sklenili med drugim tudi tožeča in tožena stranka, saj izpodbijani sklep ni akt, izdan v okviru upravne funkcije tožene stranke, s katerim bi ta odločala o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožeče stranke v smislu drugega odstavka 2. člena ZUS-1 in zato ni (dokončen) upravni akt iz 2. člena ZUS-1. Sodišče še ugotavlja, da noben zakon ne predvideva vložitev tožbe v upravnem sporu zoper takšen sklep, zato tudi ni izpolnjen pogoj iz drugega stavka prvega odstavka 2. člena ZUS-1.

Na drugačno presojno ne vpliva tožbeno zatrjevanje, da je tožena stranka organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS, kot to določa 1. člen Zakona o Vladi RS, ker zgolj iz te določbe ni mogoče izpeljati sklepa, da so zaradi tega vsi akti, ki jih izdaja tožena stranka, tj. Vlada RS, izdani v okviru izvrševanja upravne funkcije.

Sodišče je na podlagi 36. člena ZUS-1 dolžno opraviti predhodni preizkus tožbe, v okviru katerega s sklepom zavrže tožbo, če ni izpolnjena katera od procesnih predpostavk, ki so navedene v prvem odstavku tega člena, med drugim, če ugotovi, da akt, ki se izpodbija s tožbo, ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu (4. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1). Gre za eno od splošnih procesnih predpostavk za vložitev tožbe v upravnem sporu.

Zahtevka za izdajo začasne odredbe je bil zavržen, ker upošteva gornje ne obstaja vložena tožba. Obstoj vložene tožbe je procesna predpostavka za odločanje o zahtevku za izdajo začasne odredbe, kar izhaja iz 32. člena ZUS-1. Po določbi drugega odstavka 32. člena ZUS-1 sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda.

Upravni spor zaradi zakonitosti sklepa o izbrisu iz poslovnega registra

V upravnem postopku je AJPES po prejemu obvestila lastnika, da samostojnemu podjetniku na naslovu svoje nepremičnine, na katerem ima podjetnik v poslovnem registru Slovenije vpisan svoj poslovni naslov, več ne dovoli poslovanja, začel ugotovitveni postopek glede obstoja izbrisnega razloga iz 3. točke tretjega odstavka 75. člena ZGD-1 ter podjetniku poslal obvestilo o nedovoljenem poslovnem naslovu²⁷. Pošiljka se je s poslovnega naslova podjetnika vrnila z oznako »neznan«. AJPES je nato obvestilo poslal stranki na naslov njegovega prebivališča v tujini, ki pa se je vrnilo z oznako »preseljen«. Po ponovni preveritvi stanja v Poslovnem registru Slovenije je AJPES ugotovil, da podjetnik poslovnega naslova ni spremenil in v skladu s petim odstavkom 75. člena ZGD-1 izdal sklep o obstoju razloga za izbris podjetnika iz Poslovnega registra Slovenije, ki ga je po neuspelem poskusu vročitve na poslovnem naslovu podjetnika vročil z javnim naznanilom.

Po poteku pritožbenega roka, v katerem zoper sklep o obstoju izbrisnega razloga ni bila vložena pritožba, je AJPES v skladu s sedmim odstavkom 75. člena ZGD-1²⁸ izdal Sklep o izbrisu iz Poslovnega registra Slovenije in ga uspešno vročil podjetniku na naslovu njegovega prebivališča v tujini.

Podjetnik je zoper sklep o izbrisu iz Poslovnega registra Slovenije vložil pravočasno pritožbo, ki jo je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo zavrnilo. Podjetnik je nato zahteval sodno varstvo ter zoper sklep o izbrisu in odločbo ministrstva sprožil upravni spor na Upravnem sodišču Republike Slovenije. S tožbo je zahteval odpravo izdanih upravnih aktov iz razloga, ker razlog za izbris iz Poslovnega registra Slovenije ni bil podan, saj je imel veljavno najemno pogodbo, ki mu je dopuščala poslovanje na naslovu, na katerem je imel v registru vpisan svoj poslovni naslov.

Upravno sodišče Republike Slovenije je s sodbo sklep o izbrisu iz Poslovnega registra Slovenije odpravilo in zadevo vrnilo prvostopenjskemu organu v ponovni postopek iz razloga, ker je ugotovilo, da je prvostopenjski organ z opustitvijo vročitve obvestila o nedovoljenem poslovnem naslovu z javnim naznanilom bistveno kršil pravila upravnega postopka po določilu 3. točke drugega odstavka 237. člena ZUP²⁹. Z opustitvijo vročitve je bila namreč stranki v ugotovitvenem postopku izdaje sklepa o obstoju izbrisnega razloga odvzeta pravica do izjave.

Državno odvetništvo RS je na podlagi sklepa Vlade RS zoper citirano sodbo Upravnega sodišča vložilo predlog za dopustitev revizije, ki mu je Vrhovno sodišče RS ugodilo in dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je Upravno sodišče v upravnem sporu pristojno presoјati procesne kršitve, storjene v postopku izdaje dokončnega sklepa, ki je bil podlaga za izdajo izpodbijanega akta. V obrazložitvi sklepa je zavzelo stališče, da gre v obravnavanem primeru za pomembno pravno vprašanje, o katerem sodne prakse Vrhovnega sodišča RS še ni, opredelitev do možnosti presoјe procesnih kršitev, storjenih v postopku izdaje dokončnega sklepa, ki ni bil predmet izpodbijanja, bil pa je podlaga za izdajo izpodbijanega upravnega akta, pa je pomembna za

²⁷ V navedenem dopisu je AJPES podjetnika obvestil, da mu lastnik na obstoječem naslovu ne dovoli več opravljanja registrirane dejavnosti ter ga pozval, da priglasí spremembo naslova, saj bo v nasprotnem primeru s sklepom o obstoju razloga za izbris podjetnika iz Poslovnega registra Slovenije začel postopek njegovega izbrisa.

²⁸ Na podlagi dokončnega sklepa o obstoju izbrisnega razloga AJPES po uradni dolžnosti izda sklep o izbrisu podjetnika iz Poslovnega registra Slovenije.

²⁹ Za bistveno kršitev pravil upravnega postopka se v vsakem primeru šteje, če stranki ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.

pravno varnost, enotno uporabo in razvoj prava, saj se z njo zameji kontrolna funkcija Upravnega sodišča.

V predlogu za dopustitev revizije in v sami reviziji je Državno odvetništvo RS namreč zatrjevalo, da je sodišče s tem, ko je v upravnem sporu zakonitosti sklepa o izbrisu iz Poslovnega registra Slovenije ugotavljajo procesne kršitve, storjene v upravnem postopku izdaje (predhodnega) dokončnega sklepa o obstoju razloga za izbris podjetnika iz Poslovnega registra Slovenije, bistveno kršilo določbe postopka v upravnem sporu (drugi odstavek 75. člena ZUS-1), saj je s takšnim ravnanjem odločalo o zadevi, ki ni bila predmet upravnega spora, obenem pa presojalo tudi zakonitost že pravnomočnega upravnega akta. Predmet pravne presoje v upravnem sporu je bil sklep o izbrisu iz Poslovnega registra Slovenije in ne sklep o obstoju razloga za izbris. S takšnim ravnanjem je Upravno sodišče preseglo svoje zakonske pristojnosti presoje zakonitosti upravnega akta v upravnem sporu, saj je v pravnomočne upravne akte dopustno posegati le v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi. Sodišče o reviziji v času priprave tega poročila še ni odločilo.

2.8 Postopki po Zakonu o denacionalizaciji

Denacionalizacijski postopek upravičenke Nadškofije Ljubljana, ki se vodi pri Upravni enoti Radovljica

Z odločbo Upravne enote Radovljica, št. D-321-41/1992-2249 z dne 8. 9. 2020, je upravni organ zavrnil zahtevek upravičenca v smislu Zakona o ravnanju s premoženjem, ki so ga lastniki morali zapustiti med okupacijo, in s premoženjem, ki so jim ga odvzeli okupator ali njegovi pomagači (Uradni list FLRJ, št. 64/46 - ZRP) za premoženje, o katerem še ni bilo odločeno.

Navedbe upravičenke, da so ji bile nepremičnine podržavljene na podlagi Zakona o agrarni reformi in kolonizaciji in ne na podlagi ZRP ne vzdržijo, saj po ZRP ni šlo za podržavljenje premoženja temveč za vrnitev premoženja lastniku, na njegovo zahtevo.

Upravni organ ugotavlja, da je glede na navedeno navajanje drugih predpisov glede podržavljenja brezpredmetno, saj vrnitev premoženja bivšim lastnikom po ZRP ne poteka *ex lege*, kot navaja upravičenka, temveč je bila potrebna aktivna vloga lastnika, ki naj bi se mu premoženje vrnilo.

Odlok Predsedstva AVNOJ z dne 21. 11. 1944 o prehodu sovražnikovega imetja v državno svojino, o Državnem upravljanju imetja odsotnih oseb in o zasegu imetja, ki so ga okupatorske oblasti prisilno odtujile (Odlok), je v prvem odstavku 1. člena določal, da z dnem, ko stopi ta odlok v veljavo (21. 11. 1944), preide v državno svojino:

- vse imetje nemškega rajha in njegovih državljanov, ki se nahaja na ozemlju Jugoslavije;
- vse imetje oseb nemške narodnosti z izjemo onih Nemcev, ki so se borili v vrstah Narodnoosvobodilne vojske in partizanskih odredov Jugoslavije ali ki so državljani nevtralnih držav in se med okupacijo niso vedli sovražno;
- vse imetje vojnih zločincev in njihovih pomagačev ne glede na njihovo državljanstvo in, ne glede na državljanstvo, imetje vsake osebe, ki je bila s sodbo državljanskih sodišč, imetje vsake osebe, ki je bila s sodbo državljanskih ali vojaških sodišč obsojena na izgubo imetja v korist države.

Iz navedenega izhaja, da je vse imetje nemškega rajha in njegovih državljanov, ki se nahaja na ozemlju Jugoslavije (med katerega sodi tudi po vpisu iz ZK premoženje Dežele koroške) po samem Odloku z 21. 11. 1944 prešlo v državno last in ne v last nadškofije.

Na podlagi zahtevka po ZRP pa bi se to premoženje lahko vrnilo bivšim lastnikom na njihovo zahtevo.

Upravni organ ugotavlja, da iz zemljiške knjige iz zgodovinskega izpisa izhaja, da je bila pred vojno kot lastnica nepremičnin vpisana Ljubljanska škofija, v letu 1941 so bile nepremičnine Ljubljanske nadškofije odvzete in se je kot lastnik vpisala Reichsgau Kernten oziroma Dežela Koroška, ki je ostala kot lastnica vpisana do 1948 leta, ko se je v smislu člena 1 zakona ZRP z dne 9. 8. 1946 in na podlagi odločbe Okrajne komisije za agrarno reforma vključilo Splošno ljudsko premoženje, organ upravljanja Ministrstvo za kmetijstvo FLRJ-zemljiški sklad.

Že Slovenski državni holding v svoji opredelitvi z dne 31. 1. 2020 navaja, da so se vloge po ZRP vlagale in je bilo na podlagi njih premoženje tudi vrnjeno (pri vl. št. 644 k.o. Velesovo ali vl. št. 701 k. o. Škofja Loka).

Osnovni zakon o ravnanju s premoženjem-ZRP je bil sprejet 24. 5. 1945, 9.8. 1946 pa je bil v Uradnem listu FLRJ, št. 64 objavljen zakon o potrditvi in spremembah ZRP-ja, zato pri nepremičninah upravičenke tako ni šlo za poddržavljenje premoženja, temveč za vrnitev premoženja lastniku, na njegovo zahtevo.

Upravičenka je zoper odločitev vložila pritožbo, o kateri v času priprave tega poročila še ni odločeno.

2.9 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP)

2.9.1 Pomembnejše nove zadeve

Vse v letu 2020 prejete zadeve vsebujejo pomembna pravna vprašanja, ki bodo po odločitvi ESČP lahko imela pomemben vpliv na zakonodajo in/ali sodno prakso domačih sodišč, zato so v nadaljevanju kratko vsebinsko predstavljene.

2.9.1.1 U. A. in drugi proti Sloveniji, št. 34694/19 in 38043/19

Pritožnika A. U. in J. M. v pritožbi Sloveniji očitata, da so nacionalna sodišča glede na 105. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih prejemkih (ZZZDR) zavrnila njuno zahtevo za dodelitev otrok v skupno varstvo in vzgojo, ker se materi otrok s tem nista strinjali, čeprav je bodisi sodni izvedenec ali Center za socialno delo ugotovil, da imata oba starša ustrezne starševske kapacitete za varstvo in vzgojo oziroma da je skupno varstvo in vzgoja otrok v obravnavanem primeru smiselno.

Pritožnika zatrjujeta kršitev pravice do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena Konvencije, prepovedi diskriminacije iz 14. v povezavi z 8. členom Konvencije, splošne prepovedi diskriminacije iz 1. člena Protokola št. 12 h Konvenciji ter kršitev enakosti zakoncev iz 5. člena Protokola št. 7 h Konvenciji.

Ker je Slovenija v prvi fazi postopka na poziv ESČP, naj se opredeli do možnosti sklenitve prijateljske poravnave, odgovorila, da poravnava ni možna, je v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožb, v katerih je odgovorila na spodaj navedena vprašanja.

V zvezi s pritožbo št. 34694/19 je ESČP Vladi RS zastavilo naslednji vprašanji:

1. *Ali prvi pritožnik (oče pritožnic) izpolnjuje pogoje iz 34. člena Konvencije in ima zato locus standi, da vloži pritožbo v imenu svojih štirih otrok (Eberhard in M. proti Sloveniji, št. 8673/05 in 9733/05, §§ 85-88, 1. december 2009)?*
2. *Ali je z odločbami, v katerih so nacionalna sodišča v skladu s 105. členom ZZZDR, ki je veljal v relevantnem času, v primeru nesoglasja bivše žene s skupnim varstvom in vzgojo zavrnila predlog prvega pritožnika za skupno varstvo in vzgojo, bila kršena pravica prvega pritožnika do enakosti med zakoncema iz 5. člena Protokola št. 7?*

V zvezi z obema pritožbama pa je Vladi RS zastavilo naslednji vprašanji:

3. *Ali je prišlo do kršitve pritožnikovih pravic do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena Konvencije? Zlasti, ali so nacionalna sodišča temeljito pretehtala zadevne interese in pri tem upoštevala največje otrokove koristi ter ali so navedla ustrezne in zadostne razloge za svoje odločitve glede dodelitve varstva in vzgoje (glej Olsson proti Švedski (št. 1), 24. marec 1988, § 68, serija A, št. 130; Zaunegger proti Nemčiji, št. 22028/04, §§ 56-61, 3. december 2009 in Buchs proti Švici, št. 9929/12, §§ 49-51, 27. maj 2014)? Ali je 105. člen ZZZDR, ki je veljal v relevantnem času, omogočil sodno presojo, da bi bilo v primeru, ko se starša nista strinjala s skupnim varstvom in vzgojo, slednje v interesu otroka?*
4. *Ali sta bila očeta pritožnika diskriminirana zaradi svojega spola v nasprotju s 1. členom Protokola št. 12 in 14. členom v povezavi z 8. členom Konvencije (glej Konstantin Markin proti Rusiji [VS], št. 30078/06, §§ 124-127, ESČP 2012 (izvlečki), Zaunegger naveden zgoraj, § 51; in Buchs, naveden zgoraj, §§ 64-67)?*

Zahtevek pritožnikov za pravično zadoščenje Vladi RS še ni bil vročen.

2.9.1.2 Toplak in Mrak proti Sloveniji, št. 34591/19 in 42545/19

Pritožbi dveh pritožnikov, ki ju ESČP obravnava skupaj, se nanašata na dostopnost volišč osebam na invalidskih vozičkih na referendumu, ki je potekal decembra 2015, ter na volitvah v Evropski parlament maja 2019. Pritožnika uveljavljata kršitev pravice do svobodnih volitev iz 3. člena Protokola št. 1 h Konvenciji, pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena, prepovedi diskriminacije iz 14. člena Konvencije in splošne prepovedi diskriminacije iz 1. člena Protokola št. 12.

Ker je Vlada RS ESČP v prvi fazi postopka obvestila, da prijateljska poravnava ni možna, je v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožb, v katerih se je opredelila do naslednjih vprašanj, ki ji jih je zastavilo ESČP:

1. *Ali sta pritožnika izkoristila vsa učinkovita domača pravna sredstva?*
2. *Ali sta pritožnika pritožbo po 1. členu Protokola št. 12 v zvezi z referendumom 2015 vložila v 6-mesečnem roku po prvem odst. 35. člena Konvencije?*

3. *Ali je bila v zvezi z volitvami v Evropski parlament maja 2019 kršena pravica pritožnikov do svobodnih volitev?*
4. *Ali sta pritožnika utrpela diskriminacijo v nasprotju s 14. členom Konvencije v zvezi s 3. členom Protokola št. 1 in / ali 1. členom Protokola št. 12, kar zadeva volitve v Evropski parlament maja 2019? Ali sta utrpela diskriminacijo v nasprotju s 1. členom Protokola št. 12, kar zadeva referendum 2015?*
5. *Ali sta imela pritožnika na voljo učinkovito pravno sredstvo v zvezi z njunimi pritožbami, kot zahteva 13. člen Konvencije?*

Pritožnika sta že vložila zahtevek za pravično zadoščenje, s katerim vsak izmed njiju zahteva povračilo nepremoženjske škode v višini 12.000 EUR, povračilo stroškov domačih sodnih postopkov v višini 18.000 EUR in povračilo stroškov postopka pred ESČP v višini 9.000 EUR.

2.9.1.3 Šoba proti Sloveniji, št. 32612/19

Pritožnik v pritožbi med drugim zatrjuje kršitev pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča iz prvega odstavka 6. člena Konvencije, do katere naj bi prišlo v kazenskem postopku, ki se je vodil pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani pod opr. št. II K 39647/2010.

Pritožnik trdi, da mu je na prvi stopnji sodila ista sodnica D. F., ki je pred tem obsodila prvoobtoženega B. Š. v postopku, iz katerega je bil postopek zoper pritožnika zaradi njegove nedosegljivosti izločen. V kasnejšem ločenem postopku proti pritožniku je obsodila tudi njega, in sicer za kaznivo dejanje pomoči pri kaznivem dejanju zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic, ki naj bi ga storil skupaj z B. Š. Pritožnik navaja, da je D. F. zoper B. Š. vložila zasebno kazensko tožbo, ker jo je ta ob razglasitvi sodbe razžalil. Pritožnik meni, da je iz tega razloga D. F. imela interes, da njena obsodba B. Š. »obstane«. Iz istega razloga je zato imela interes obsoditi tudi njega (kot pomočnika pri kaznivem dejanju zlorabe uradnega položaja uradnih pravic); oprostilna sodba pritožnika bi namreč bila avtomatičen obnovitveni razlog v kazenskem postopku zoper B. Š. S tem pa bi se, navaja pritožnik, »zamajala« tudi njena zasebna kazenska tožba, ki jo je vložila zoper B. Š. Pritožnik pristranskost sodnice utemeljuje s tem, da je bil glavni cilj sodnice D. F. doseči uspeh v njenem zasebnem kazenskem postopku zoper B. Š. Ta cilj pa je D. F. lahko dosegla le z obsodilno sodbo pritožnika. Pritožnik svoje trditve podkrepljuje tudi z ločenim mnenjem ustavnega sodnika ddr. Klemna Jakliča.

Ker po mnenju Vlade RS poravnava s pritožnikom ni možna, je v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe, v katerih se je opredelila do zastavljenega vprašanja ESČP:

Ali je bil glede na vključenost sodnice D. F. v obsodbo B. Š. za kaznivo dejanje (v katerem naj bi pritožnik sodeloval) in na njen poznejši zasebni pregon zoper B. Š., zaradi njegovih pripomb v zvezi z njenim pravosodnim delom, senat Okrožnega sodišča v Ljubljani (ki mu je predsedovala D. F.), ki je obravnaval pritožnikovo zadevo na prvi stopnji, subjektivno in objektivno nepristranski, kot to zahteva člen 6 § 1 Konvencije (glej Ferrantelli in Santangelo proti Italiji, 7. avgust 1996, §§ 58-60, Poročila o sodbah in sklepih 1996-III; Kyprianou proti Cipru [VS], št. 73797/01, §§ 118-21, ESČP 2005-XIII; Morice proti Franciji [VS], št. 29369/10, §§ 73-78, ESČP 2015; in Sigurður Einarsson in drugi proti Islandiji, št. 39757/15, § 55-58, 4. junij 2019)?

ESČP Vladi RS še ni vročilo pritožnikovega zahtevka za pravično zadoščenje.

2.9.1.4 Rutar in Rutar Marketing d.o.o. proti Sloveniji, št. 21164/20

Pritožnika Rutar in Rutar Marketing d. o. o. v pritožbi trdita, da je Okrajno sodišče v Novi Gorici, ki je odločalo o zahtevi za sodno varstvo, poseglo v njuno pravico do poštenega sojenja in kršilo prepoved samovoljnega odstopa od sodne prakse iz 6. člena Konvencije s tem, ko ni obrazložilo odločitve za zavrnitev predloga za predložitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču EU.

Ker je Vlada RS v prvi fazi postopka na poziv ESČP, naj se opredeli do možnosti sklenitve prijateljske poravnave, odgovorila, da poravnava ni možna, je v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe, v katerih se je opredelila do naslednjega vprašanja ESČP:

Ali je bila odločitev Okrajnega sodišča v Novi Gorici sprejeta v skladu s pravico pritožnikov do poštenega sojenja na podlagi prvega odstavka 6. člena Konvencije, zlasti glede na načelo, da morajo domača sodišča obrazložiti odločbo, s katero zavrnejo predlog za predložitev vprašanja v predhodno odločanje Sodišču EU in/ali glede na obrazložitev zahteve pritožnikov (glej Sanofi Pasteur proti Franciji, št. 25137/16, §§ 77-81, 13. februar 2020; Schipani in drugi proti Italiji, št. 38369/09, §§ 69-72, 21. julij 2015; Dhahbi proti Italiji, št. 17120/09, §§ 31-34, 8. april 2014; Vergauwen in drugi proti Belgiji, št. 4832/04, §§ 89-90, 10. april 2012; in Baydar proti Nizozemski, št. 55385/14, § 42-44, 24. april 2018)?

2.9.1.5 Q in R proti Sloveniji, št. 19938/20

Pritožbena zadeva se nanaša na odločitve domačih sodišč glede stikov med pritožnikoma in njunima vnukoma, katerih mater je konec leta 2015 umoril njun oče, ter na dolgotrajnost postopka o podelitvi rejniške licence pritožnici Q. Pritožnika trdita, da sta jima bili kršeni pravica do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena ter pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije.

Konec leta 2015 je v slovenski javnosti odmevala novica o umoru ženske, ki ga je zagrešil njen partner. Pristojni organi pregona so nemudoma odreagirali in domnevnega storilca pripravili, njuna mladoletna otroka pa sta tudi po tragičnem dogodku, v času katerega sta bila pri starih starših po materini strani, pri njima ostala še nekaj mesecev.

Pristojni CSD je starima staršema 30. marca 2016 otroka odvzel in ju namestil v rejništvo. Dogodek je v javnosti sprožil polemiko o tem, kakšna je vloga starih staršev in kako daleč se sme država vmešavati v družino, kadar starši ne morejo več izvrševati svojih dolžnosti, kot jim jih nalaga institut starševske skrbi za mladoletna otroka. Stara starša sta zoper vpletene pristojne organe sprožila več sodnih postopkov.

Glede postopka določanja stikov med starima staršema in vnukoma, v katerem je sodišče določilo stike enkrat mesečno in pod nadzorom strokovnega delavca CSD, pritožnika zatrjujeta kršitev pravice do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena, pa tudi pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije, ker sodišča v postopku določanja stikov niso razrešila razhajanj med mnenji sodnih izvedencev D. T. ter M. Ž. T., ker sodišča niso pridobila mnenja otrok in ker mladoletnima otrokoma niso postavila kolizijskega zastopnika.

Postopek odločanja o podelitvi rejniške licence pritožnici pred domačimi sodišči še ni zaključen. V zvezi s tem postopkom pritožnica Sloveniji očita kršitev pravice do sojenja v

razumnem roku iz prvega odstavka 6. člena Konvencije.

ESČP je Republiki Sloveniji zastavilo več vprašanj, in sicer:

1. *Ali je prišlo v postopku določanja stikov med pritožnikoma in otrokoma do kršitve pravice pritožnikov do spoštovanja njunega družinskega življenja, še posebej glede na dejstvo, da nacionalna sodišča niso postavila kolizijskega zastopnika otrokoma, pridobila izjave otrok ter zaslišala sodnega izvedenca D. T. (glej Kutzner proti Nemčiji, št. 46544/99, §§ 56-57, ESČP 2002-I; Sahin proti Nemčiji [VS], št. 30943/96, §§ 68 in 73-77, ESČP 2003-VIII; Elsholz proti Nemčiji [VS], št. 25735/94, §§ 48-53, ESČP 2000-VIII; ter Petrov in X proti Rusiji, št. 23608/16, § 112, 23. oktober 2018)?*
2. *Ali je v postopku določanja stikov med pritožnikoma in otrokoma prišlo do kršitve pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije?*
3. *Ali je pritožnica Q v zvezi z njenim pritožbenim očitkom glede dolgotrajnosti postopka o podelitvi rejniške licence v skladu s prvim odstavkom 35. člena Konvencije izčrpala vsa učinkovita notranja pravna sredstva?*
4. *Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je bila pritožnici v postopku odločanja o podelitvi rejniške licence kršena pravica do sojenja v razumnem roku?*

Vlada RS se bo o pritožbenih očitkih izjasnila ter odgovorila na vprašanja ESČP v pisni vlogi.

2.9.1.6 Ferhatović proti Sloveniji, št. 64725/19

Pritožnik zatrjuje kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji.

Policija je v predkazenskem postopku pritožniku zasegla 8 vreč bakra, od katerih mu jih je 5 vrnila. V nadaljevanju je bil zoper pritožnika začel kazenski postopek zaradi kaznivega dejanja prikrivanja po tretjem in prvem odstavku 217. člena KZ-1, ki pa je bil kasneje ustavljen zaradi umika obtožnice. Pritožnik je po svojem pooblaščenju zahteval od pristojnega okrožnega sodišča, da odredi vrnitev odvzetih predmetov, ker pa so bili slednji vrnjeni oškodovancu, je vložil odškodninsko tožbo. V civilnem postopku je bil pritožnikov zahtevk pravnomočno zavrnjen, ker pritožnik ni dokazal nastanka škode. Pritožnik namreč ni dokazal lastninske pravice, s tem pa tudi ne oškodovanja.

Ker je Slovenija v prvi fazi postopka na poziv ESČP, naj se opredeli do možnosti sklenitve prijateljske poravnave, odgovorila, da poravnava ni možna, bo v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe, v katerih se bo opredelila do vprašanj, ki ji jih je zastavilo ESČP:

1. *Ali je pritožnik v skladu s prvim odstavkom 35. člena Konvencije izčrpal vsa učinkovita domača pravna sredstva?*
2. *Ali je bil zaseg treh vreč bakra in njihova kasnejša izročitev tretji osebi v skladu s 1. členom Protokola št. 1, še posebej v skladu z zahtevo, da mora biti poseg javnih oblasti v mirno uživanje premoženja zakonit (Iatridis proti Grčiji [VS], št. 31107/96, § 58, ECHR 1999-II)? Ali je bil poseg sorazmeren ter upravičen, zlasti upoštevajoč dokazno breme, ki je bilo v sledečem pravnem postopku naloženo pritožniku (glej mutatis mutandis sodbi v zadevah Gogitidze and Others proti Gruziji, št. 36862/05, §§ 107-113, 12. maj 2015 in Silickienė proti Litvi, št. 20496/02, § 70, 10. april*

2012; ter Rocco ARCURI in trije drugi proti Italiji (sklep), št. 52024/99, ECHR 5. julij 2001).

2.9.1.7 Dolenc proti Sloveniji, št. 20256/20

Pritožnik v pritožbi (med drugimi) zatrjuje kršitev pravice iz prvega odstavka 6. člena Konvencije, do katere naj bi prišlo v postopkih priznanja tuje sodne odločbe pred domačimi sodišči. Iz navedb v pritožbi ter priložene ji dokumentacije izhaja, da se pritožba nanaša na nepravdni postopek, ki se je v ponovljenem sojenju vodil pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani pod opr. št. I R 488/2011.

Pritožnik je upokojeni nevrokirurg ljubljanskega Univerzitetnega kliničnega centra, ki je bil pred izraelskim sodiščem spoznan za odgovornega za škodo, nastalo izraelskemu pacientu zaradi postoperativnih zapletov po operaciji tumorja v Ljubljani, pritožniku pa je bilo s pravnomočno sodbo izraelskega sodišča naloženo plačilo nekaj milijonske odškodnine. Slovenska sodišča so predlogu oškodovanca za priznanje sodne odločbe tujega sodišča v ponovljenem postopku ugodila.

Pritožnik v pritožbi zatrjuje, da je bil postopek pred izraelskim sodiščem nepošten in pri tem navaja številne kršitve. Tako naj izraelsko sodišče ne bi bilo nepristransko, saj je zavrnilo oziroma iz spisa izločilo vse njegove dokaze in pisne izjave kot tudi pisne izjave njegovih prič, po drugi strani pa sprejelo vse predloge nasprotne strani. Vse sodne odločbe je izraelsko sodišče vročalo odvetniku, kateremu je pritožnik preklical pooblastilo za zastopanje, in ker navedene sodne odločbe njemu niso bile vročene, se zoper nje ni mogel pritožiti. Pritožnik zatrjuje, da bi morala slovenska sodišča predlog za priznanje sodnih odločb zavrniti iz razloga ugovora pridržka vzajemnosti; meni, da bi izraelsko sodišče v enaki zadevi ob obrnjenih okoliščinah zavrnilo predlog za priznanje sodbe slovenskega sodišča. Sodišča so tudi napačno razlagala 3. točko prvega odstavka 98. člena Zakona o mednarodnem zasebnem pravu in postopku glede neobstoja neprimerne pristojnosti (*forum non conveniens*) s tem, ko so štela, da v navedenem primeru pristojnost izraelskih sodišč ni temeljila izključno na osebni vročitvi tožbe pritožniku (ki naj bi bila po pritožnikovih trditvah opravljena s prevaro). Pritožnik izpodbija tudi stališče slovenskih sodišč o neobstoju pridržka procesnega javnega reda, ker da se je pravici do sodelovanja v postopku pred izraelskimi sodišči sam odpovedal, zaradi česar mu ni bila kršena pravica do izjave.

V prvi fazi postopka je Vlada RS ESČP obvestila, da poravnava ni možna, zato bo v drugi fazi vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe, v katerih se bo opredelila do naslednjega vprašanja ESČP:

Ali so slovenska sodišča v postopku priznanja sodnih odločb z dne 9. junija 2005 in z dne 19. januarja 2006 izraelskega okrožnega sodišča v Tel Avivu kršila pritožnikovo pravico do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije? Še posebej, ali so pred priznanjem teh sodnih odločb z vso skrbnostjo izvedla presojo, ali so izraelska sodišča spoštovala temeljne postulate poštenega sojenja, in niso odločala tako, da je bilo pritožniku očitno odrečeno sodno varstvo (glej Pellegrini proti Italiji, št. 30882/96, §§ 40-48, ESČP 2001-VIII in Avotiņš proti Latviji [VS], št. 17502/07, § 98, z dne 23. maj 2016), še posebej glede na dejstvo, da:

- (i) je bil pritožnikov predlog, da slovensko sodišče prek mednarodne pravne pomoči zasliši njega in priče, ki bi izpovedale njemu v korist, zavrnjen;*
- (ii) so bile pritožnikove pisne izjave in pisne izjave prič, ki so izpovedale njemu v korist, izločene iz spisa in torej niso bile upoštevane pri odločanju o tožbenem zahtevku; in*

(iii) da so bila sodna pisanja, vključno s sodnimi odločbami, vročena odvetniku, kateremu je pritožnik pred tem preklical pooblastilo?

2.9.1.8 Duarte Agostinho in drugi proti Portugalski in 32 drugim državam, št. 39371/20

Pritožniki so portugalski državljani, stari od 8 do 21 let, ki toženim državam očitajo, da niso izpolnile svojih zavez iz Pariškega podnebne sporazuma, zaradi česar naj bi pritožnikom nastajala škoda. Pritožniki državam očitajo emisije toplogrednih plinov, ki so vzrok klimatskih sprememb, med drugim tudi vročinskih obdobj, ki vplivajo na življenjske pogoje in zdravje pritožnikov.

Pritožniki uveljavljajo kršitve pravice do življenja iz 2. člena, prepovedi mučenja iz 3. člena, pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije samostojno in v povezavi s prepovedjo diskriminacije iz 14. člena Konvencije ter kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji.

Na poziv ESČP, naj se opredeli do možnosti sklenitve prijateljske poravnave, je Vlada RS odgovorila, da mirna rešitev zadeve ni možna. Zato bo v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe, v katerih se bo opredelila do naslednjih zastavljenih vprašanj ESČP:

- 1. Ali pritožniki sodijo v pristojnost toženih držav v smislu 1. člena Konvencije, med drugim ob upoštevanju zavez, danih zaradi ratifikacije ali podpisa Pariškega sporazuma iz leta 2015 o zmanjšanju onesnažujočih izpustov zaradi zadržanja podnebne segrevanja precej pod 2 °C v primerjavi s predindustrijsko ravno in o nadaljevanju ukrepov za omejitev dviga temperature na 1,5 °C? Ali so navedena dejstva takšna, da vključujejo odgovornost toženih držav, sprejeto posamično ali skupinsko zaradi njihovih nacionalnih ali evropskih politik in predpisov, katerih cilj je zmanjšanje ogljičnega odtisa njihovih gospodarstev, vključno z dejavnostmi, opravljenimi v tujini?*
- 2. Ali se v smislu 34. člena Konvencije pritožniki lahko štejejo za dejanske ali morebitne žrtve kršitve ene od pravic po Konvenciji, zaradi izpustov toplogrednih plinov v 33 toženih državah? Ali so pritožniki predvsem neposredno ali posredno in resno utrpeli posledice domnevnega nezadostnega ukrepanja ali neukrepanja toženih držav za dosego zgoraj navedenega cilja 1,5 °C?*
- 3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je v obravnavanem primeru prišlo do kršitve 2., 3. in 8. člena Konvencije, samostojno in v povezavi s 14. členom, pa tudi 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji? Ali so tožene države izpolnile svoje obveznosti v skladu s sklicevanji na določbe konvencije, v smislu ustreznih določb in načel, kakor so načela previdnosti in medgeneracijske pravičnosti v mednarodnem okoljskem pravu, vključno z mednarodnimi pogodbami, katerih podpisnice so?*

2.9.1.9 Zaposilo za izdajo svetovalnega mnenja po 29. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in dostojanstva človeškega bitja v zvezi z uporabo biologije in medicine (Konvencija o človekovih pravicah v zvezi z biomedicino, Oviidska konvencija)

Odbor za bioetiko pri Svetu Evrope je v skladu z 29. členom Oviidske konvencije na ESČP naslovil predlog za izdajo svetovalnega mnenja.

ESČP je na vse države, ki so podpisnice Konvencije, naslovilo vprašanje, ali je ESČP pristojno odločati v predmetni zadevi.

Na države podpisnice Oviedske konvencije pa je ESČP naslovilo vprašanje razlage varovalnih pogojev oziroma kavtel pri sprejemanju neprostovoljnih ukrepov zoper osebe s hudo duševno motnjo, kot jih določa 7. člen Oviedske konvencije. Naslovnice je konkretnije spraševalo, ali obstaja potreba po regulaciji minimalnih pogojev varovanja integritete posameznika s strani držav podpisnic, v povezavi s prvim odstavkom 26. člena Oviedske konvencije, oziroma ali v primerih neprostovoljne obravnave posameznikov s hudo duševno motnjo zaradi varovanja tretjih oseb pred nastankom večje škode, veljajo enaki varovalni pogoji kot v primerih, ko so neprostovoljni ukrepi sprejeti zaradi varovanja koristi osebe z duševno motnjo.

Zadevni postopek je s strani držav pritegnil precejšnjo pozornost, saj se je v postopek vključilo petindvajset držav, vključno s Slovenijo. Pregled vloženih stališč kaže, da v nacionalnih zakonodajah zainteresiranih držav pri določanju varovalnih pogojev pri sprejemanju neprostovoljnih ukrepov zoper osebe duševno motnjo ne razlikujejo med pogoji, kadar je ukrep sprejet zaradi varovanja pravic osebe z duševno motnjo, oziroma med pogoji, ko je ukrep sprejet zaradi varovanja pravic tretjih oseb. Republika Latvija je v zvezi s tem podala pojasnilo, da njihove izkušnje kažejo, da je v praksi dejansko težko razlikovati, ali zdravstveno stanje konkretne osebe predstavlja zgolj tveganje za njeno zdravje, ali pa predstavlja tveganje tudi za druge. Manifestacije duševnih motenj in bolezni so kompleksne, pri čemer se lahko v okviru posamezne diagnoze kažejo sočasno tako kot avtoagresivno kot tudi heteroagresivno vedenje. Iz pregleda stališč sodelujočih držav izhaja, da je Slovenija ena redkih držav, ki dopušča neprostovoljno namestitvev in zdravljenje tudi v primerih tveganja za nastanek večje premoženjske škode.

2.9.2 Pomembnejše zaključene zadeve

V poglavju so predstavljene odločitve ESČP, s katerimi so bile ugotovljene kršitve Konvencije, ki zahtevajo spremembo nacionalne zakonodaje in/ali spremembo pravnih stališč oziroma sodne prakse domačih sodišč. V poglavju so tudi predstavljene ostale odločitve ESČP, pomembne za sodno prakso domačih sodišč.

2.9.2.1 Sodbi, v katerih so bile ugotovljene kršitve Konvencije

Gros proti Sloveniji, št. 45315/18

ESČP je 7. julija 2020 izdalo sodbo, v kateri je ugotovilo, da je bila pritožniku kršena pravica dostopa do sodišča iz prvega odstavka 6. člena Konvencije in mu iz tega naslova prisodilo pravično zadoščenje za nepremoženjsko škodo v znesku 1.500,00 EUR ter povračilo stroškov postopkov pred domačimi sodišči in ESČP v skupnem znesku 2.860,00 EUR. V preostalem delu, v katerem je pritožnik zatrjeval tudi kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji ter kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije, je ESČP pritožbo izreklo za nedopustno.

Zatrjevana kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja se je nanašala na dve zemljišči v k.o. Kranj, ki sta bili v postopku po Zakonu o denacionalizaciji (ZDen)³⁰ vrnjeni v last in posest pokojnima denacionalizacijskima upravičencema (v nadaljevanju: sporni zemljišči). V postopku po ZDen je pritožnik nastopal kot skrbnik za posebne primere v smislu tretjega odstavka 67. člena ZDen.

Zavezanka za vračilo spornih zemljišč Mestna občina Kranj (v nadaljevanju: MO Kranj) je v postopku po ZDen ugovarjala, da je eno od spornih zemljišč v delu del kategorizirane ceste z oznako 186691, kar predstavlja zakonsko oviro za vračilo v naravi. Posledično je bila izvedena parcelacija tega zemljišča, nastali sta dve zemljišči, eno – v naravi pot, ki ni del kategorizirane ceste, in drugo – v naravi pot, ki je njen del.

Vračilo spornih zemljišč je bilo izvršeno z dvema delnima odločbama Upravne enote Kranj (v nadaljevanju: delni odločbi). Na podlagi naknadne ugotovitve, da sta bili sporni zemljišči z odloki MO Kranj iz let 2004 in 2012 kategorizirani kot javna pot, kar po 2. in 3. točki 19. člena ZDen predstavlja oviro za vračilo v naravi, sta bili delni odločbi, kolikor sta se nanašali na vračilo spornih zemljišč, izrečeni za nični. Po pritožnikovi pritožbi je bila odločba o ugotovitvi ničnosti delnih odločb odpravljena in zadeva vrnjena Upravni enoti Kranj v ponovni postopek in odločanje, ki pa tekom postopka pred ESČP še ni bil končan.

Zatrjevana kršitev pravice dostopa do sodišča se je nanašala na postopek št. U-I-149/16 pred Ustavnim sodiščem RS (v nadaljevanju: Ustavno sodišče), v katerem je pritožnik izpodbijal ustavnost in zakonitost odlokov MO Kranj iz let 2004 in 2012, v delu, v katerem sta kategorizirala lokalni cesti oziroma javni poti po spornih zemljiščih. Pobudo za začetek postopka za oceno njune ustavnosti in zakonitosti je pritožnik vložil 19. avgusta 2016.

Pravočasnost vložitve pobude je pritožnik utemeljil z navedbo, da je za nastanek škodljivih posledic izpodbijanih občinskih odlokov izvedel, ko mu je bila vročena odločba, s katero je bilo vračilo spornih zemljišč izrečeno za nično, pravni interes za vložitev pobude pa z navedbami, da je MO Kranj, kljub prepovedi iz 88. člena ZDen, v izpodbijanem odloku iz leta 2004 sporni zemljišči označila kot javni poti, čeprav tedaj in še vedno veljaven občinski urbanistični načrt, objavljen z občinskim odlokom »Odlok o ureditvenem načrtu območja M07/1 – Gorenjski sejem (Uradni list RS, št. 16/2002)«, na tem mestu ni predvideval nobene ceste, sploh pa ne javne kategorizirane ceste. Navedel je tudi, da se je kot skrbnik in pravni naslednik zanesel na tedaj še vedno veljaven prostorski predpis (UN M07/1) MO Kranj in ni mogel predvideti, da bo slednja glede spornih zemljišč kasneje sprejela temu svojemu prostorskemu predpisu neskladen in kontradiktoren predpis.

S sklepom z dne 20. februarja 2018 je Ustavno sodišče pritožnikovo pobudo zavrglo kot prepozno. Pritožnik je pobudo vložil v subjektivnem roku iz tretjega odstavka 24. člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS)³¹, za katerega iz sodne prakse Ustavnega sodišča izhaja zahteva, da mora pobudnik izkazati subjektivne okoliščine, ki ga upravičujejo vložiti pobudo v tem roku.

³⁰ Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS/I, št. 27/91, Uradni list RS, št. 56/92 - odl. US, 13/93 - odl. US, 31/93, 24/95 - odl. US, 29/95 - ZPDF, 74/95 - ZZDZVP, 1/97 - odl. US, 20/97 - odl. US, 23/97 - odl. US, 41/97 - skl. US, 49/97 - ZZZIND, 87/97 - ZZZIND-A, 13/98 - odl. US, 65/98, 67/98 - skl. US, 76/98 - odl. US, 83/98 - skl. US, 60/99 - odl. US, 66/00 - ORZDen27, 66/00, 11/01 - odl. US, 54/02 - odl. US, 54/04 - ZDoh-1, 18/05 - odl. US).

³¹ Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20.

Sklep o zavrženju pritožnikove pobude je Ustavno sodišče obrazložilo z naslednjimi razlogi: da je trenutek, v katerem pobudnik izve za nastanek škodljivih posledic predpisa, po naravi stvari odvisen od subjektivnih okoliščin na strani pobudnika, zato je pomembno, da pobudnik izčrpno in prepričljivo utemelji trditev o tem, kdaj je izvedel za nastanek škodljivih posledic, ter pri tem navede tudi vsa dejstva in okoliščine, na podlagi katerih je mogoče njegovo trditev preveriti in oceniti; da je v tem primeru dokazno breme o obstoju teh dejstev in okoliščin v celoti na strani pobudnika, presoja Ustavnega sodišča pa je odvisna zlasti od prepričljivosti pobudnikove utemeljitve; da bi moral pobudnik za to, da bi se lahko uspešno skliceval na subjektivni rok, dokazati, da je za nastanek zatrjevanih škodljivih posledic izvedel šele določen čas po uveljavitvi posameznega predpisa, in utemeljiti, zakaj ta čas ni mogel segati v okvir enega leta od njegove uveljavitve.

Ustavno sodišče je zaključilo, da pritožnik z navedbami, da je za kategorizacijo javne poti izvedel šele avgusta 2016, ko mu je bila vročena odločba o ugotovitvi ničnosti delnih odločb, navedenim zahtevam ni zadostil, saj da ni pojasnil niti, zakaj se ni mogel že pred vročitvijo odločbe o ugotovitvi ničnosti delnih odločb seznaniti s kategorizacijo, pri čemer pritožnik, glede na vse navedeno, s sklicevanjem na to, da se je zanesel na Ureditveni načrt iz leta 2002, pravočasnosti ne more utemeljiti.

Zatrjevana kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije se je nanašala na neučinkovitost pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti za izpodbijanje občinskih odlokov o kategorizaciji zemljišč kot javnih poti.

Vlada RS je podala predhodna ugovora pomanjkanja statusa žrtve in neizčrpanja pravnih sredstev.

Pritožnik, ki je v postopku po ZDen nastopal kot skrbnik za posebne primere, je podal pritožbene navedbe v svojem imenu in za svoj račun, pri čemer pa ni ne trdil ne izkazoval svojih dednih upravičenj do spornih zemljišč. Ker tudi iz dodatno pridobljene dokumentacije niso bila razvidna pritožnikova dedna upravičenja do spornih zemljišč, je bil podan ugovor pomanjkanja statusa žrtve zatrjevanih kršitev. V naslednji fazi pisnega postopka je pritožnik predložil kopijo nepravnomočnega dednega sklepa z dne 22. junija 2018, s katerim je pristojno okrajno sodišče pritožnika določilo za dediča 1/27 deleža enega od pokojnih denacionalizacijskih upravičencev. Na tej podlagi in ker je bil pritožnik v postopku po ZDen določen za skrbnika za posebne primer kot eden izmed pravnih naslednikov pokojnih denacionalizacijskih upravičencev, ESČP ugovora pomanjkanja statusa žrtve ni sprejelo.

Upoštevajoč, da upravni postopek v zvezi s predlogom za ugotovitev ničnosti vračila spornih zemljišč še ni bil končan, je bil glede zatrjevanje kršitve pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji podan ugovor neizčrpanja notranjih pravnih sredstev in posledične nedopustnosti pritožbe za obravnavo (prvi odstavek 35. člena Konvencije). ESČP je navedeni ugovor sprejelo in pritožbo v delu, ki se je nanašala na kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja, izreklo za nedopustno.

V skladu z vsebino Vladi RS zastavljenih vprašanj ter odločitvijo o delni nedopustnosti pritožbe je ESČP obravnavalo le ugovore glede zatrjevanje kršitve pravice dostopa do sodišča. Slednji so bili podani v skladu z ustaljeno sodno prakso Ustavnega sodišča in glede na okoliščine konkretnega primera.

ESČP je opravilo meritorno presojo le glede zatrjevana kršitve pravice dostopa do sodišča. Zaključilo je, da je pritožnik poskušal utemeljiti pravočasnost vložitve pobude z navedbo razlogov, ki jih ni mogoče šteti za nerazumne. V tej zvezi je izpostavilo: da je pritožnik v pobudi izrecno navedel in tudi predložil dokaze o tem, da je bil odlok iz leta 2004 sprejet v času poteka postopka po ZDen, in da sta delni odločbi, s katerima sta bili vrnjeni sporni zemljišči, postali pravnomočni; da se je pritožnik v dopolnitvi pobude skliceval na status spornih zemljišč v zemljiški knjigi in dejstvo, da so bila zemljišča, ki so bila predmet postopka po ZDen, razdeljena na tista, ki so bila kategorizirana kot »javna« in zato ne bodo vrnjena denacionalizacijskima upravičencema, in tista, ki niso predmet takšne kategorizacije, pri čemer sta med slednje sodili tudi sporni zemljišči; ter da veljavni urbanistični načrt iz leta 2002 na območju spornih zemljišč ni predvidel javnih cest (28. odstavek sodbe).

V zvezi z obrazložitvijo Ustavnega sodišča je ESČP navedlo, da relevantne določbe ZUstS (tretji odstavek 24. člena in 4. alineja prvega odstavka 24b. člena) od pobudnika, ki pobudo vlaga v subjektivnem roku, ne zahtevajo opredelitve začetka teka relevantnega enoletnega roka, da bi lahko prikazal, da za nastanek škodljivih posledic ni mogel izvedeti prej. Tudi sodna praksa Ustavnega sodišča po mnenju ESČP uvedbo takšne zahteve podpira zelo omejeno. Posledično je pritožnik težko predvidel, katera dokazila bi lahko zadostila zahtevi po izpolnitvi subjektivnih kriterijev, ki bi opredelili rok za vložitev pobude na Ustavno sodišče, kot tudi, da se je od njega pričakovalo, da bo obrazložil, zakaj pobude ni mogel vložiti že prej (29. odstavek).

Ob poudarku, da so za oceno dopustnosti in relevantnosti dokazov poklicane prvenstveno pristojne domače oblasti, je ESČP izpostavilo, da samo ni v položaju, da bi lahko ocenjevalo, kdaj naj bi se štelo, da je pritožnik izvedel za škodljive posledice izpodbijanih odlokov. Hkrati pa je ugotovilo, da je Ustavno sodišče, celo v odsotnosti navedb ali dokazov, ki bi nasprotovali časovnici, ki jo je v svoji pobudi opredelil pritožnik, od slednjega pričakovalo, da bo izkazal, da za škodljive posledice odloka ni mogel izvedeti prej. V zvezi s slednjim je ESČP navedlo, da ni videti, da bi to posebno pričakovanje imelo podlago v kakšni od zakonskih določb glede dostopa do Ustavnega sodišča v tovrstnih zadevah. Na tej podlagi je zaključilo, da je Ustavno sodišče naložilo pritožniku pretirano breme, ki je bilo v okoliščinah predmetne zadeve tudi nepredvidljivo, s tem pa se je porušilo potrebno pošteno ravnotežje med legitimnim ciljem zagotavljanja spoštovanja formalnih zahtev za vložitev pobude in pravico dostopa do sodišča. S tem je bila pritožniku kršena pravica iz prvega odstavka 6. člena Konvencije (30. in 31. odstavek).

Cimperšek proti Sloveniji, št. 58512/16

ESČP je s sodbo z dne 30. junija 2020 soglasno odločilo, da je Slovenija pritožniku kršila pravico do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena in pravico do svobode izražanja iz 10. člena Konvencije. Pritožniku je prisodilo pravično zadoščenje v višini 15.600,00 EUR za nepremoženjsko škodo in 2.812,00 EUR za stroške in izdatke, v preostalem pa njegov zahtevek zavrnilo.

Pritožnik je v pritožbi zatrjeval kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije, ker sodišče prve stopnje ni opravilo ustne obravnave, ter kršitev svobode izražanja iz 10. člena Konvencije, ker naj bi bila njegova vloga za imenovanje v naziv sodnega izvedenca zavrnjena zaradi stališč, ki jih je izrazil v svojem blogu. Zahteval je pravično zadoščenje v skupni višini 192.656,70 EUR (156.374,31 EUR iz naslova premoženjske škode, 30.000,00 EUR iz naslova nepremoženjske škode in 6.309,39 EUR za stroške in izdatke).

Pritožnik od leta 2013 piše spletni blog z naslovom »*Polit'ka, kuh'na & babe*«. Aprila 2013 je vložil vlogo za imenovanje v naziv sodnega izvedenca, uspešno opravil preizkus znanja, o čemer mu je minister za pravosodje maja 2014 izdal potrdilo, in čakal na prisego pred ministrom. Junija 2014 se je dvakrat z dopisom pritožil Ministrstvu za pravosodje (v nadaljevanju: MP) zaradi zamud v postopku in prosil za prisego pred poletnimi počitnicami. Prisega je bila najprej načrtovana za 4. julij 2014, a je bila 30. junija 2014 prestavljena na 16. julij 2014. Pritožnik je zato MP poslal elektronsko sporočilo, v katerem je kritično izrazil svoje nezadovoljstvo s predstavitvijo datuma prisega. To elektronsko sporočilo je poslal tudi drugim kandidatom, ki naj bi prisegli, in jim predlagal, da pokličejo na MP in se resno pritožijo. Dne 1. julija 2014 je tudi pritožnikova pooblaščenka naslovila pritožbo na MP, izrazila nezadovoljstvo z zamudo zaradi predstavitve prisega ter navedla, da je tako ravnanje neprofesionalno in nesprejemljivo. Dne 4. julija 2014 je minister pritožnika obvestil, da ima na podlagi vsebine njegovega bloga, pritožbe z dne 1. julija 2014 in dejstva, da je pritožnik drugim kandidatom posredoval elektronska sporočila, v katerih je dajal žaljive opazke glede dela ministrstva, utemeljene dvome o tem, ali ima pritožnik kot kandidat za sodnega izvedenca zahtevane osebne kvalitete, kot jih zahteva 87. člen Zakona o sodiščih (ZS). Pritožnik je MP odgovoril po svoji pooblaščenki in navedel, da je ministrstvo kritiko štelo za žalitev, ter da je bila odločitev o imenovanju pritožnika v naziv sodnega izvedenca že sprejeta, zato bi imela zavrnitev pritožnikove vloge v tej fazi karakteristike neprofesionalnega dela ministrstva in avtoritarne države.

Dne 21. avgusta 2014 je minister zavrnil pritožnikovo vlogo za imenovanje v naziv sodnega izvedenca. Navedel je, da so se po prejemu pritožnikove pritožbe z dne 1. julija 2014 uslužbenci ministrstva seznanili s pritožnikovim blogom na internetu, v katerem je pritožnik pisal ne le kritične kolumne o družbenih komentarjih, ampak se žaljivo izrekal tudi o državnih organih, vidnih predstavnikih političnega in družbenega življenja ter nekaterih drugih osebah. Pritožnik je tudi v številnih elektronskih sporočilih neprimerno in žaljivo zahteval, da ministrstvo in njegovi uslužbenci pred poletnimi počitnicami organizirajo ustrezno prisego. Na podlagi pritožnikovega bloga, s katerim se je ministrstvo seznanilo šele po tem, ko je pritožnika povabilo k prisegi, in njegovih pritožb, od katerih je nekatere poslal po elektronski pošti, je minister ugotovil, da pritožnik nima osebnih lastnosti, ki se zahtevajo za sodnega izvedenca po 87. členu ZS. Minister je navedel, da sodni izvedenci niso samo visoko strokovni posamezniki, temveč tudi osebe, vredne javnega zaupanja in zaupanja strank v sodnih postopkih, kar pomeni, da morajo biti osebno in moralno primerni za delo sodnega izvedenca. V zvezi s tem se je skliceval na pomen dela sodnih izvedencev v sodnih postopkih, kjer bi lahko pritožnikovo ravnanje in žaljiv način nagovarjanja državnih institucij in posameznikov povzročilo resne posledice za varovanje ugleda sodišč in države, česar po ministrovem mnenju ne bi smeli dopuščati.

Pritožnik je zoper odločbo MP uporabil vsa razpoložljiva pravna sredstva (sodno varstvo) – vložil je tožbo pred Upravnim sodiščem RS (v nadaljevanju: Upravno sodišče) in izpodbijal odločitev ministra. Predlagal je zaslišanje več prič, ki bi lahko izpovedale o tem, da so blog brali samo njegovi prijatelji, da je bil strokovno usposobljen za položaj sodnega izvedenca in je imel potrebne osebne lastnosti. Marca 2015 je na sodišče vložil pisno vlogo in zahteval, da se v zadevi opravi ustna obravnava. Upravno sodišče je pritožnikovo tožbo zavrnilo, povzelo je odločbo ministra in pritožnikova stališča ter navedlo, da je v zadevi sporno vprašanje, ali je pritožnik izpolnil zahtevo glede osebnih lastnosti, kot je določeno v 87. členu ZS. V zvezi s tem je menilo, da so bile osebne lastnosti določene na podlagi dejstev, povezanih s pritožnikovo osebnostjo in delom. Presodilo je, da je minister pravilno ugotovil dejansko stanje in uporabil materialnopravne določbe ter poudarilo, da se naziv sodnega izvedenca podeli v

trenutku, ko kandidat priseže ministru, zato ministrova odločitev, da pritožnik ni imel zahtevanih osebnih lastnosti, ni bila prepozna. Na podlagi obrazložitve izpodbijane odločbe ministra je Upravno sodišče ugotovilo, da pritožnik v resnici nima zahtevanih osebnih lastnosti in zato ni potrebno presojati pritožnikovih ostalih argumentov, saj niso pomembni za zakonito in pravilno odločitev. Nazadnje je zavrnilo zahtevo za ustno obravnavo in ugotovilo, da nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev, kot je določeno v drugi alineji drugega odstavka 59. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1). Pritožnik je na Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vrhovno sodišče RS) vložil revizijo, ki jo je sodišče zavrglo, ker pritožnik kot revident ni jasno, natančno in konkretno izpostavil pomembnega pravnega vprašanja in ni navedel, zakaj je odločitev o tem vprašanju pomembna za zagotovitev pravne varnosti, enotne uporabe prava in razvoj prava prek sodne prakse. Pritožnik je pri Ustavnem sodišču vložil ustavno pritožbo, ki je ni sprejelo v obravnavo, pobudo za oceno ustavnosti 73. člena ZUS-1 pa je zaradi pomanjkanja pravnega interesa pritožnika zavrglo.

Vlada RS je ugovarjala, da zatrjevane kršitve niso podane, podala predhodni ugovor in več vsebinskih ugovorov, ki pa jim ESČP ni sledilo.

ESČP ni sprejelo predhodnega ugovora Vlade RS glede odsotnosti znatno neugodnejšega položaja pritožnika in navedlo, da Vlada RS ni predložila ničesar, kar bi kazalo na to, da je bil finančni učinek zadeve tak, ki bi kazal na odsotnost znatno neugodnejšega položaja. Zgolj sklicevanje na odločbo Ustavnega sodišča, ki ni vsebovala nobenih pojasnil glede finančnega oziroma drugačnega učinka, ki ga je izpodbijani ukrep imel na pritožnika, ne zadostuje.

Glede uporabe 6. člena Konvencije je Vlada RS zastopala stališče, da čeprav je bilo imenovanje sodnega izvedenca privilegij in ne pravica, so se v obravnavanem postopku uporabila jamstva iz 6. člena Konvencije. V okviru pravnega reda Slovenije je Vlada RS menila, da gre načeloma za civilno zadevo - plačilo za opravljanje določene javne funkcije (33. odstavek sodbe). Pri oceni o uporabi prvega odstavka 6. člena Konvencije se je ESČP sklicevalo na načela iz sodbe *Regner proti Češki republiki [VS]*, št. 35289/11, 99.-112. odstavek, ECHR 2017 (izvlečki), ki jih je ponovilo v zadevi *Prebil proti Sloveniji* (št. 29278/16, 32.-33. odstavek, 19. marec 2019). Navedlo je, da je že prej ugotovilo, da se prvi odstavek 6. člena Konvencije uporablja za spore glede zaposlovanja ali imenovanja javnih uslužbencev in sodnikov, kadar nacionalno pravo dopušča dostop do sodišča za izpodbijanje relevantnih odločb (glej *Juričić proti Hrvaški*, št. 58222/09, 56.-58. odstavek, 26. julij 2011). Glede zadevne pritožbe je ESČP ugotovilo, da v slovenskem pravnem sistemu ne obstoji pravica pridobiti naziv sodnega izvedenca, vendar med strankama ni sporno, da je imel pritožnik kot kandidat za sodnega izvedenca pravico do zakonitega postopka za obravnavo svoje vloge. Ugotovilo je, da slovenska zakonodaja dopušča, da se odločbe ministra o pridobitvi naziva sodni izvedenec izpodbijajo pred sodnimi organi in da je pritožnik odločbo ministrstva izpodbijal pred Upravnim sodiščem. Nazadnje je upoštevalo tudi izjavo Vlade RS, da je šlo v obravnavni zadevi za civilno zadevo – če bi pritožnik pridobil naziv sodnega izvedenca, bi opravljal plačano javno funkcijo (35.-38. odstavek).

V zvezi s presojo zatrjevanih kršitev po prvem odstavku 6. člena Konvencije je ESČP ponovno poudarilo, da v postopku pred sodiščem prve in edine stopnje pravica do »javne obravnave« pomeni pravico do »ustne obravnave« iz prvega odstavka 6. člena, razen če obstajajo izjemne okoliščine, ki upravičujejo odpoved takemu zaslišanju (glej *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski [VS]*, št. 55391/13, 57728/13 in 74041/13, 188. odstavek, 6. november 2018). ESČP je upoštevalo izjemne okoliščine v primerih, ko je postopek zadeval izključno pravna ali zelo tehnična vprašanja. Navedlo je, da lahko pride do postopkov, v katerih se ustna obravnav

morda ne bo zahtevala - na primer, kadar ni vprašanj o verodostojnosti ali spornih dejstvih, ki zahtevajo ustno obravnavo, sodišča pa lahko pošteno in razumno odločijo v zadevi na podlagi pisnih vlog strank in drugega pisnega gradiva. V konkretnem primeru med strankama ni sporno, da pred Upravnim sodiščem, Vrhovnim sodiščem ali Ustavnim sodiščem ni bilo ustne obravnave. Upravno sodišče je delovalo kot prva in edina stopnja sodišča s polno jurisdikcijo, ki ni bila omejena na pravna vprašanja, ampak je bila razširjena tudi na dejanska vprašanja. ESČP je ugotovilo, da se Upravno sodišče ni sklicevalo na noben drug dokaz, le na samo odločbo ministra, in je zavrnilo ustno obravnavo kljub pritožnikovi izrecni zahtevi, da jo opravi. Navedlo je, da je Upravno sodišče priznalo, da je vprašanje, ali je pritožnik izpolnil zahtevo glede osebnih lastnosti, ki je bila določena na podlagi dejstev, povezanih z osebnostjo in delom kandidata, sporno. ESČP je ugotovilo, da so zahtevki pritožnika lahko sprožali tako dejanska kot pravna vprašanja v zvezi z odločitvijo ministra. Pritožnik je zlasti trdil, da presoja njegovih osebnih lastnosti ne bi smela biti omejena na presojo njegovih elektronskih sporočil, pritožb in bloga, ter zahteval, da sodišče zasliši priče, ki so ga osebno in poslovno poznale in bi lahko pričale o njegovem moralnem značaju in dejstvu, da so blog brali samo njegovi prijatelji. Izpodbijal je tudi vzročno zvezo med pisanjem bloga in kakovostjo njegovega dela kot sodnega izvedenca. Pritožnikova zahteva za ustno obravnavo je bila torej povezana s konkretnimi dokazi, glede katerih je pritožnik sodišče pozval, naj jih izvede - dokaz z določenimi pričami v zvezi z dejstvi, ki so bila pomembna za presojo njegove osebne ustreznosti. ESČP je zato sprejelo, da so se vprašanja, ki jih je obravnavalo Upravno sodišče, nanašala na dejstva, za katera je mogoče reči, da so bila pomembna za izid postopka in ki so bila med strankama sporna. Navedlo je, da se dobro zaveda, da nacionalna zakonodaja ne zahteva vedno zaslišanja pred Upravnim sodiščem, vendar je to dovoljeno le v omejenem številu primerov. V zvezi s tem je ugotovilo, da je Upravno sodišče zavrnilo pritožnikovo zahtevo za zaslišanje tako, da se je v bistvu sklicevalo na drugo alineo drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki določa pravilo, da novi dokazi in dejstva niso pomembni za zadevno odločitev, brez nadaljnje obrazložitve. V odsotnosti kakršnegakoli pojasnila o tem, katera dejstva in dokaze je Upravno sodišče štelo za nove in zakaj jih je štelo za irelevantne, ESČP težko ugotovi, kako so bili razlogi tega sodišča za zavrnitev zahteve pritožnika za zaslišanje interpretirani glede na dejansko ozadje zadeve (glej, *mutatis mutandis*, Mirovni Inštitut proti Sloveniji, št. 32303/13, 44. odstavek, 13. marec 2018). Glede na vse navedeno je ugotovilo kršitev prvega odstavka 6. člena Konvencije, ker v postopku pred Upravnim sodiščem ni bila opravljena ustna obravnavo (41. – 46. odstavek).

Glede zatrjevane kršitve 10. člena Konvencije je Vlada RS trdila, da zavrnitev vloge pritožnika za imenovanje v naziv sodnega izvedenca ni pomenila posega v njegovo svobodo izražanja v smislu prvega odstavka 10. člena Konvencije. Trdila je, da je bil pritožnik samo kandidat in dejansko še ni pridobil naziva sodnega izvedenca. Po njenem mnenju je postopek zadeval vprašanje dostopa do javne službe in ne pravice do svobode izražanja. Vloga pritožnika je bila zavrnjena zato, ker ni izpolnil enega od pogojev iz 87. člena ZS - glede osebnih lastnosti kandidata. Po mnenju Vlade RS je, če je kandidat kritiziral in žalil delo potencialne bodoče stranke, to vzbudilo utemeljene dvome o sposobnosti tega kandidata, da lahko deluje pošteno, nepristransko in vestno. Vlada RS je tudi poudarila, da je pritožnik pisal svoj spletni blog od leta 2013 in je to nadaljeval tudi po zavrnitvi njegove vloge.

Ob predpostavki, da gre za poseg v svobodo izražanja, pa je Vlada RS trdila, da je bil pogoj glede primernosti osebe za relevanten položaj v relevantnem času jasno opredeljen v veljavni zakonodaji in da je njegova uporaba v konkretnem primeru zasledovala legitimen cilj zagotavljanja in varovanja morale, zaščite pravic drugih ljudi (strank v sodnih postopkih) ter varovanja ugleda, avtoritete in nepristranskosti sodstva. Pritožnik bi lahko izrazil svojo kritiko

do državnih organov in delovanja države brez žaljivih izrazov, ki jih je uporabil v svojem blogu. Naslov pritožnikovega bloga (še posebej ponižujoč izraz »babe«) in njegova vsebina je bila nespoštljiva do žensk. Glavna vloga sodnih izvedencev je pomagati sodstvu, razlogi, zaradi katerih je minister zavrnil vlogo pritožnika, pa so bili nujni za zagotavljanje morale in ugleda sodnih izvedencev ter za zaščito avtoritete in nepristranskosti sodstva. Vlada RS je trdila tudi, da je imel pritožnik dovolj postopkovnih jamstev za izpodbijanje odločitve ministra (52.-53. odstavek).

ESČP je najprej presojalo, ali je šlo za poseg v uresničevanje pritožnikove pravice do svobode izražanja, kot jo zagotavlja prvi odstavek 10. člena Konvencije. Ugotovilo je, da je bila njegova vloga za imenovanje v naziv sodnega izvedenca zavrnjena pred prisego in se strinjalo s stališčem Vlade RS, da pritožnik ni nikoli pridobil naziva sodnega izvedenca, zato mu domače oblasti niso odvzele naziva, ampak mu ga niso podelile, ko je bil postopek imenovanja sodnih izvedencev v teku. Nadalje je ugotovilo, da sodni izvedenci pomagajo sodiščem in so v zvezi s tem del javne službe pri pravosodju. Glede na to in na ugovor Vlade RS je moralo ESČP najprej preveriti, ali je sporni ukrep (zavrnitev pritožnikove vloge) pomenil poseg v uveljavljanje njegove svobode izražanja - v obliki »formalnost, pogoj, omejitev ali kazen« - ali je to znotraj področja pravice dostopa do javne službe, pravice, ki ni zavarovana s Konvencijo ali njenimi protokoli. Da bi odgovorilo na to vprašanje, je določilo obseg ukrepa tako, da ga je umestilo v kontekst dejanskega stanja zadeve in ustrezne zakonodaje. ESČP je ponovno poudarilo, da zavrnitev imenovanja osebe kot javnega uslužbenca sama po sebi ne more biti podlaga za pritožbo na podlagi Konvencije (glej *Emel Boyraz proti Turčiji*, št. 61960/08, 41. odstavek, 2. december 2014; *Vogt*, 43. odstavek, in *Otto proti Nemčiji* (sklep, št. 27574/02, 24. november 2005). Vendar vprašanje, ki ga je treba preučiti v tej zadevi, ni v tem, ali je imel pritožnik pravico do zaposlitve v javni službi. Pritožnik se ni pritožil nad zavrnitvijo domačih organov, da ga imenujejo za sodnega izvedenca kot tako, ampak je trdil, da je izpodbijana odločba ukor, ker je izvrševal svojo pravico do svobode izražanja po 10. členu. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da se države pogodbenice, čeprav se v Konvenciji ali njenih protokolih niso želele zavezati, da bi priznale pravico do dostopa do javne službe, kljub temu zavezujejo, da tega dostopa ne bodo ovirale. V zvezi s tem se je zdelo ESČP primerno narediti vzporednico s svojo sodno prakso o uporabi koncepta »družinskega življenja« po 8. členu s scenariji, povezanimi z zaposlitvijo, vključno z omejitvami dostopa do zaposlitve v javni službi. Po 8. členu je bilo ugotovljeno, da pritožbe v zvezi z opravljanjem poklicnih funkcij spadajo v okvir »zasebnega življenja«, kadar so bili dejavniki, ki se nanašajo na zasebno življenje, obravnavani kot kvalificirani kriteriji za zadevno funkcijo in kadar izpodbijani ukrep temelji na razlogih posega v posameznikovo svobodo izbire na področju zasebnega življenja.

Ob ugotovitvi, da je bil pritožnik nedvomno zavrjen za imenovanje v naziv sodnega izvedenca zaradi izjav, ki jih je dal, ko je izvrševal svoje pravice po 10. členu Konvencije, je ESČP izpostavilo naslednje pomembne elemente: preden je minister 21. avgusta 2014 zavrnil njegovo prošnjo, je pritožnik uspešno opravil izpit za sodnega izvedenca in bil povabljen k prisegi julija 2014; minister je izpodbijano odločbo oprl izključno na vsebino pritožnikovega bloga in elektronskih sporočil, v katerih je kritiziral odlog ministrstva glede slovesne prisege. Iz tega izhaja, da so bistveni elementi odločitve povezani z uveljavljanjem svobode izražanja (glej *Kudeshkina*, 79. odstavek, *Hajibeyli in Aliyev proti Azerbajdžanu*, št. 6477/08 in 10414/08, 53. odstavek, 19. april 2018; primerjaj *Harabin*), čeprav je bilo to izražanje opredeljeno s strani ministra kot dokaz, da pritožnik ni primeren kandidat za položaj sodnega izvedenca (glej *Kayasu proti Turčiji*, št. 64119/00 in 76292/01, 80. odstavek, 13. november 2008). ESČP ni sprejelo trditve Vlade RS, da je minister pri zavrnitvi vloge upošteval to, kar je vlagatelj izrazil, samo da bi ugotovil, ali izpolnjuje zahteve za naziv sodnega izvedenca (primerjaj *Harabin*),

ker je bila prikrajšanost, ki jo je utrpel pritožnik, neposredno povezana z izvrševanjem temeljnih elementov te pravice. Zavrnitev je imela tudi potencialno zastraševalni učinek (*chilling effect*) na izvrševanje svobode izražanja oseb, ki želijo opravljati funkcijo sodnih izvedencev; ali je bil tak ukrep in s tem povezan zastraševalni učinek res upravičen, je vprašanje, na katerega mora ESČP odgovoriti v povezavi z utemeljenostjo zadeve. Zato je bil ukrep v bistvu povezan s svobodo izražanja in ne z dostopom do javne službe. Glede na navedeno je ESČP odločilo, da je zavrnitev vloge pritožnika za imenovanje v naziv sodnega izvedenca pomenila poseg v njegovo svobodo izražanja v smislu prvega odstavka 10. člena Konvencije.

ESČP je v nadaljevanju svoje presoje ugotavljalo, ali je bil poseg v pritožnikove pravice upravičen - ali je bil torej »določen z zakonom«, ali je »zasledoval enega ali več legitimnih ciljev« in ali je bil »nujen v demokratični družbi« (60.–70. odstavek).

Glede določenosti v zakonu in legitimnega cilja je ESČP navedlo, da je bila pritožnikova prošnja za imenovanje v naziv sodnega izvedenca zavrnjena na podlagi člena 87. člena ZS, ki je zahtevo glede osebnih lastnosti določil kot enega od pogojev za podelitev naziva sodnega izvedenca. ESČP je že prej ugotovilo, da so podobne domače zakonske določbe dovolj predvidljive za namene Konvencije in se pri tem sklicevalo na svojo relevantno sodno prakso. Ker pa je izpodbijani poseg zaradi drugih razlogov kršil 10. člen Konvencije, se ESČP ni poglobilo v vprašanje, ali je bil poseg »predpisan z zakonom« v smislu drugega odstavka 10. člena Konvencije (kar sicer med strankama ni bilo sporno). ESČP je tudi sprejelo, da je odločitev, da se pritožniku ne podeli naziv sodni izvedenec, zasledovala cilj ohranjanja avtoritete in nepristranskosti sodstva, kar je legitimen cilj v smislu drugega odstavka 10. člena Konvencije.

Pri presoji, ali je bila izpodbijana odločba »potrebna v demokratični družbi«, je ob upoštevanju načel, ki jih določa njegova sodna praksa, preučilo okoliščine primera kot celote. V zvezi s tem je ponovilo, da bi morali javni uslužbenci, ki delajo v pravosodju, pokazati zadržanost pri uveljavljanju svobode izražanja v vseh primerih, pri katerih bi lahko bili vprašljivi avtoriteta in nepristranskost sodstva. Ponovilo je, da gre polje proste presoje (*margin of appreciation*), ki ga uživajo države pogodbenice pri presoji potrebe po njihovem poseganju, z roko v roki z evropskim nadzorom. Kadar je ogroženo uveljavljanje pravic in svoboščin iz prvega odstavka 10. člena, mora biti nadzor strog zaradi pomembnosti zadevnih pravic, zato mora biti nujnost kakršnih koli omejitev prepričljivo izkazana. Pri presoji obstoja takšne potrebe so pomembni dejavniki, ki jih je treba upoštevati, pravičnost postopka in postopkovna jamstva, ki so na voljo pritožniku. ESČP je že ugotovilo, da odsotnost učinkovitega sodnega nadzora lahko podpira ugotovitev kršitve 10. člena.

Glede konkretne pritožbe je ugotovilo, da je minister svojo odločitev o zavrnitvi vloge pritožnika za imenovanje v naziv sodnega izvedenca utemeljil s pritožnikovimi elektronskimi sporočili in blogom, ki ju je ocenil kot žaljiva. Navedlo je, da se minister ni skliceval na nobeno posebno objavo v blogu ali elektronskem sporočilu pritožnika, niti ni na noben drug način specificiral jezika, ki ga je pritožnik uporabljal v blogu in elektronskih sporočilih, za katere je menil, da so žaljiva. Odsotnost takšne obrazložitve v odločitvi ministra je še posebej opazna, saj je le nekaj dni pred to odločitvijo menil, da ni ovir za imenovanje pritožnika za sodnega izvedenca. Glede pravice pritožnika do svobode izražanja je minister menil, da zavrnitev njegove vloge ne omejuje te pravice. ESČP je ugotovilo, da je tudi Upravno sodišče molčalo glede pritožnikove pravice do svobode izražanja in ni obravnavalo pritožnikovih trditev v zvezi s tem. Zlasti ni na noben način tehtalo pritožnikove pravice do svobode izražanja po 10. členu

Konvencije z javnim interesom, ki naj bi ga zasledovala izpodbijana odločba. Izključno na podlagi obrazložitve izpodbijane odločbe ministra je Upravno sodišče potrdilo sklep, da pritožnik nima potrebnih osebnih lastnosti in da zato ni treba preučiti njegovih preostalih trditvev. Upoštevajoč navedeno in preudarke, ki so vodili k ugotovitvi kršitve prvega odstavka 6. člena Konvencije, je ESČP menilo, da izpodbijanega posega v izvrševanje pravice pritožnika do svobode izražanja po 10. členu Konvencije ni spremljal učinkovit in ustrezen sodni nadzor. ESČP sprejema, da je lahko vedenje kandidata za naziv sodnega izvedenca takšno, da sproža utemeljene dvome o tem, ali bo delo izvedenca opravljal nepristransko in skrbno. Ker pa v odločbi ministra in sodbi Upravnega sodišča ni podrobno obrazloženo, zakaj je bilo izvrševanje pritožnikove svobode izražanja žaljivo in kot tako nezdržljivo z delom sodnega izvedenca, ESČP ni sprejelo trditve Vlade RS, da je bila zavrnitev prošnje pritožnika nujno potrebna za zagotavljanje morale in ugleda sodnih izvedencev ter za zaščito avtoritete in nepristranskosti sodstva.

Glede na navedeno, zlasti ob upoštevanju dejstva, da niti minister niti Upravno sodišče nista opravila presoje o tem, ali je bilo med zadevnimi konkurenčnimi interesi postavljeno pravično ravnovesje, ESČP ni moglo učinkovito izvesti nadzora nad tem, ali so domače oblasti uporabile standarde, določene v svoji sodni praksi glede tehtanja takšnih interesov. Navedeno je zadostovalo za ugotovitev, da v okoliščinah tega primera poseg v pritožnikovo svobodo izražanja ni bil »potreben v demokratični družbi«, s čimer je bila kršena pravica do svobode izražanja iz 10. člena Konvencije.

2.9.2.2 Sodba, v kateri je bilo ugotovljeno, da Slovenija ni kršila Konvencije

Hudorović in ostali proti Sloveniji, št. 24816/14 in ostali proti Sloveniji, št. 25140/14

ESČP je s sodbo z dne 10. marca 2020 odločilo, da Slovenija pritožnikom ni kršila nobene od pravic po Konvenciji. Odločitev o neobstoju kršitve 8. člena Konvencije glede pritožnikov iz pritožbe št. 24816/14 (pritožba pritožnika Branka Hudoroviča in njegovega sina) je sprejelo s petimi glasovi za in dvema proti, ostale pa soglasno. Sodnik Pavli je podal delno odklonilno ločeno mnenje, ki se mu je pridružil sodnik Kūris.

Pritožniki so kot pravično zadoščenje zahtevali vsak 7.500,00 EUR, torej skupno 120.000,00 EUR, ter povračilo stroškov pred ESČP v višini 15.592,58 EUR. ESČP je na strani pritožnikov dopustilo intervencijo dveh intervenientov – Evropskega centra za pravice Romov (European Roma Rights Center) in Centra za človekove pravice Univerze v Gentu (Human Right Centre of the University of Ghent).

Pritožbi dveh skupin Romov, ki ju je ESČP obravnavalo skupaj, sta se nanašali na kršitve prepovedi mučenja iz 3. člena in pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije samostojno ter v povezavi s prepovedjo diskriminacije iz 14. člena Konvencije. Do zatrtjevanih kršitev naj bi prišlo, ker naselbine, v katerih živijo, nimajo dostopa do osnovnih javnih služb, kot so pitna voda in sanitarije. Čeprav pritožniki nimajo v lasti zadevne zemlje, so bila njihova bivališča desetletja tolerirana s strani pristojnih oblasti. Zato so menili, da bi moral njihov podrejeni položaj spodbuditi oblasti, da prilagodijo svoj pristop in zagotovijo, da tudi oni lahko učinkovito uživajo enake temeljne pravice kot večina populacije. Pritoževali so se, da domače oblasti niso storile nobenega koraka, ki bi pomagal odpraviti neenakost bivalnih pogojev skupnosti, v katerih so živeli.

Vlada RS je v obsežnih stališčih glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe predstavila relevantno dejansko stanje vsake od lokacij, na kateri sta se nanašali pritožbi (romsko naselje Goriča vas v Občini Ribnica in romsko naselje Dobruška vas 41 v Občini Škocjan), uveljavljala predhodni ugovor pomanjkanja statusa žrtve ter zlorabe pravice do pritožbe, glede pritožnika Aleksa Hudorovića (pravilno Aleksa Kastelica) pa tudi, da gre za anonimno pritožbo. Za dva pritožnika je uveljavljala, da zanju v postopku pred ESČP ni bilo predloženo ustrezno pooblastilo.

Glede zatrjevanih vsebinskih kršitev Konvencije je Vlada RS trdila, da po njenem mnenju ne gre za nobeno obliko ravnanj, ki bi sodila in bila prepovedana po 3. členu Konvencije, saj dejansko stanje ne izpolnjuje kriterijev, ki jih je izoblikovala sodna praksa ESČP. Poudarila je, da nihče in nič ne sili pritožnikov, da živijo na določeni lokaciji, ki so si jo sami izbrali, in v bivanjskih pogojih, urejenih v skladu s svojimi željami in potrebami. Socialni transferji, ki jih prejema pritožniki, po njenem mnenju pritožnikom omogočajo dostojno življenje (družina Ljuba Novaka je na dan 5. februarja 2016 prejela 3.299,85 EUR socialnih transferjev mesečno, pri čemer bi bil znesek lahko še 190,61 EUR višji, če bi se eden od pritožnikov šolal ali bi se prijavil na Zavodu za zaposlovanje kot brezposelna oseba, ter od Občine Škocjan prejela 120-130 EUR povračila stroškov za prevoz štirih pritožnikov, ki so obiskovali osnovno šolo).

Vlada RS je glede zatrjevane kršitve pravice iz 8. člena opozorila na sodno prakso, v kateri je ESČP zavzelo stališče, da ta določba Konvencije ne zagotavlja pravice do zagotovitve doma in da zgolj pripadnost manjšini z drugačnim načinom življenja, kot ga ima večina, ne vpliva na dejstvo, da veljavno pravo, namenjeno varovanju družbe kot take, velja enako za vse. Vlada RS je v stališčih predstavila nacionalni okvir glede prostorskega razvoja in načrtovanja, komunalne opremljenosti zemljišč in gradnje objektov, kot tudi glede dostopa do pitne vode in sanitarij, ki iz razloga, da velja enako za vse, po njenem ne pomeni posega javne oblasti v pravice posameznika po 1. odstavku 8. členu Konvencije, oziroma podrejeno, da poseg javne oblasti izpolnjuje zahteve iz 2. odstavka 8. člena Konvencije, torej, da je poseg zakonit in nujen v demokratični družbi ter zasleduje legitimen cilj.

V zvezi z dolgotrajnim toleriranjem naselij s strani pristojnih oblasti je Vlada RS navedla, da so bile prebivalcem naselij izdane odločbe o odstranitvi zgrajenih objektov, ki so postale pravnomočne in izvršljive, niso pa bile izvršene iz razloga, ker v naseljih prebiva veliko otrok, kar pomeni, da bi bila v primeru rušenja objektov potrebna vključitev socialnega skrbstva in ustrezna namestitve družin z otroki. Poudarila je, da gradnja na eni od spornih lokacij ni dopustna, ker gre za najboljša kmetijska zemljišča, nad katerimi poteka tudi elektromagnetni vod, zato gradnja stanovanjskih objektov na tem območju ni dovoljena. Za gradnjo na drugi sporni lokaciji pa je izpostavila, da treba pridobiti soglasje ARSO, ker se zemljišča nahajajo na poplavnem območju, na območju naravnih vrednot-Radulja in na ekološko pomembnem območju, zaradi česar mora dati soglasje h gradnji tudi Zavod RS za varstvo narave.

Prav tako je Vlada RS glede dostopa do pitne vode in sanitarij predstavila nacionalni okvir, ki zagotavlja, da sta ti dobrini z obveznimi gospodarskimi javnimi službami dostopni vsakomur, njihova uporaba pa je celo obvezna. Država zagotavlja pitno vodo bodisi z javnim vodovodnim omrežjem, bodisi s prevozi pitne vode z avtocisternami, ki jih subvencionirajo lokalne skupnosti. Izgradnja vodovodnega priključka oziroma zagotovitev cisterne za vodo je dolžnost uporabnika. Država zagotavlja odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode prek javnega kanalizacijskega omrežja ter z odvajanjem vsebin in čiščenjem individualnih

sistemov. Izgradnja interne kanalizacije in kanalizacijskega priključka ter greznice ali male komunalne čistilne naprave je dolžnost uporabnika.

Glede zatrjevanih kršitev v povezavi s 14. členom Konvencije je Vlada RS predstavila vse pozitivne ukrepe, ki so bili sprejeti z namenom odprave neenakosti pogojev bivanja romske skupnosti na splošno, torej tudi pritožnikov. Eno skupino pritožnikov so pristojne oblasti želele preseliti na drugo lokacijo, kjer bi jim zgradili vrstne hiše in jih ustrezno komunalno opremili, vendar so se pritožniki kasneje brez razloga premislili in se niso želeli preseliti. Tej skupini pritožnikov so pristojne oblasti kasneje tudi sofinancirale nakup cisterne za vodo in agregata. Drugi skupini pritožnikov pa so pristojni organi v romskem naselju že leta 2011 zgradili skupni začasni vodovodni priključek, na katerega bi se lahko (in se še vedno lahko) priključila tudi ta skupina pritožnikov in dobila pitno vodo iz javnega vodovoda. Zaradi vseh izvedenih pozitivnih ukrepov je Vlada RS menila, da ni prišlo do kršitve 14. člena Konvencije v povezavi s 3. in/ali 8. členom Konvencije.

V okviru vsebinske presoje pritožbenih zadev je ESČP spomnilo, da 8. člen Konvencije kot tak ne zagotavlja pravice do zagotovitve doma, kaj šele do določenega doma ali kategorije doma (na primer na določeni lokaciji), ter ponovilo, da je obseg pozitivnih obveznosti države glede nastanitve brezdomcev omejen. Jasno je navedlo, da dostop do varne pitne vode sam po sebi ni pravica, ki jo varuje 8. člen Konvencije, pri čemer se zaveda dejstva, da človek brez vode ne more preživeti. Vztrajno in dolgotrajno pomanjkanje dostopa do varne pitne vode lahko zato že po svoji naravi škoduje zdravju in človekovemu dostojanstvu, kar dejansko spodkopava jedro zasebnega življenja in uživanja doma v smislu 8. člena. Ko pa so ti strogi pogoji izpolnjeni, ESČP ne more izključiti, da bi prepričljiva trditev lahko sprožila pozitivne obveznosti države po tej določbi. Obstoj kakršne koli takšne pozitivne obveznosti in njeno morebitno vsebino nujno določajo posebne okoliščine prizadetih oseb, pa tudi pravni okvir ter gospodarski in socialni položaj zadevne države. ESČP je menilo, da sta ključni vprašanji njegove vsebinske presoje vprašanji, ali so bile v tej zadevi sprožene kakršne koli pozitivne obveznosti in kakšen je obseg teh obveznosti, pri čemer sta tesno povezani s posebnimi okoliščinami primera in stopnjo njihove resnosti. V tem primeru torej obstaja tesna povezava med vprašanjem uporabljivosti 8. člena Konvencije in vsebinsko presojo zadeve, zato je ESČP prvo vprašanje združilo z odločanjem o utemeljenosti zadeve.

V okviru meritornega odločanja po 8. členu Konvencije je ESČP v okviru relevantnih splošnih načel izpostavilo, da čeprav je cilj te konvencijske določbe v bistvu zaščita posameznika pred samovoljnim vmešavanjem javnih organov, države ne sili le, da se vzdrži takega vmešavanja. Poleg te, prvenstveno negativne zaveze, lahko obstajajo pozitivne obveznosti, ki so povezane z učinkovitim spoštovanjem zasebnega ali družinskega življenja in doma. Načela, ki se uporabljajo za oceno pozitivnih in negativnih obveznosti države v skladu s Konvencijo, so podobna. Upoštevati je treba pravično ravnotežje med konkurenčnimi interesi posameznika in celotne skupnosti, pri čemer so cilji iz drugega odstavka 8. člena določenega pomena. V obeh kontekstih ima država določen manevrski prostor (*margin of appreciation*) pri določanju korakov za zagotavljanje skladnosti s Konvencijo. Poleg tega so lahko celo v zvezi s pozitivnimi obveznostmi, ki izhajajo iz prvega odstavka 8. člena, pri doseganju zahtevanega ravnotežja pomembni cilji iz drugega odstavka 8. člena.

V socialno-ekonomskih zadevah, kot je na primer nastanitev, je polje proste presoje (*margin of appreciation*), ki je na voljo državi, nujno široko. ESČP meni, da so glede vprašanj, ki vključujejo oceno prednostnih nalog v okviru dodeljevanja omejenih državnih sredstev, nacionalni organi v boljšem položaju za izvajanje te ocene kot mednarodno sodišče. Poleg tega

je treba upoštevati ranljiv in prikrajšan položaj romske populacije, ki zahteva posebno upoštevanje njihovih potreb in drugačnega življenjskega sloga, tako v ustreznem regulativnem okviru načrtovanja kot pri sprejemanju odločitev v določenih primerih. Družbene skupine, kot so Romi, morda potrebujejo pomoč, da lahko učinkovito uživajo enake pravice kot večinsko prebivalstvo. Kot je ESČP poudarilo v kontekstu 14. člena Konvencije, ne le, da ta določba državi ne prepoveduje različne obravnave skupin z namenom, da bi popravila »dejanske neenakosti« med njimi, še več, v določenih okoliščinah spodleteli poskus odpravljanja neenakosti z drugačnim obravnavanjem lahko sam po sebi povzroči kršitev 14. člena. V kontekstu 8. člena je specifičnost pritožnikov kot družbene skupine in njihove potrebe treba upoštevati kot enega od pomembnih faktorjev za oceno sorazmernosti, ki jo morajo opraviti nacionalni organi.

V okviru uporabe navedenih splošnih načel v konkretni zadevi je ESČP menilo, da se ključna presoja nanaša na obseg pozitivne obveznosti države, da zagotovi dostop do javnih gospodarskih služb, zlasti socialno ogroženim skupinam. Po mnenju ESČP morajo imeti države glede na široko polje proste presoje v socialno-ekonomskih zadevah široko diskrecijsko pravico pri presoji teh prednostnih nalog in pri sprejemanju zakonodajnih odločitev. Ta diskrecija mora veljati tudi za konkretne korake, ki so namenjeni zagotavljanju ustreznega dostopa do vode vsem, kot so sprejem nacionalne strategije za vodo, nacionalni in lokalni izvedbeni projekti katerekoli takšne strategije ali dejansko zagotavljanje vode iz javnega sistema za distribucijo vode posameznim gospodinjstvom. ESČP se je zdelo razumno, da država ali njeni lokalni organi prevzamejo odgovornost za opravljanje te storitve, lastniki pa morajo na lastne stroške namestiti individualne hišne priključke. Ob strmem razvoju javnega sistema za oskrbo z vodo, ki je odvisen od finančnih virov posamezne države, se zdi smiselno, da se na območjih, kjer javni vodovod še ni na voljo, predlagajo alternativne rešitve, kot je namestitev individualnih cistern za vodo ali sistemov za zbiranje deževnice. Po mnenju ESČP je mogoče, da bi takšna zakonodaja lahko povzročila nesorazmerne učinke za pripadnike romske skupnosti, ki, podobno kot pritožniki, živijo v nelegalnih naseljih in se preživljajo s socialnimi transferji. A kot sta navedli obe strani, so domači organi prepoznali ranljivost romske skupnosti in priznali potrebo po pozitivnih ukrepih za izboljšanje njihovih negotovih življenjskih pogojev. S tem namenom so sprejeli in finančno podprli celovito strategijo in posebne programe in projekte, usmerjene v legalizacijo nelegalno zgrajenih romskih naselij in zagotovitev osnovnih gospodarskih javnih služb njihovim prebivalcem (kakor so opisani v 50. in 130. odstavku sodbe). Poleg tega iz nespornih navedb pritožnikov izhaja, da so bila številna romska naselja urejena in so bila deležna praktičnih izboljšav glede njihovih življenjskih pogojev. ESČP je zaključilo, da so pritožniki v svojih naseljih ostali po lastni volji in da med strankami ni sporno, da so pritožniki v tem času prejeli socialne transferje.

Na podlagi dejstev, da so pritožniki iz naselja Goriča vas sofinancirali nakup cisterne za vodo in soglašali, da bodo nosili stroške za dobavo vode in kemičnih stranišč, pritožniki iz naselja Dobruška vas 41 pa so kupili zemljišče v bližini tega naselja in si zgradili leseno kočo, kamor so se tekom trajanja tega postopka tudi preselili, izhaja, da pritožniki ne živijo v stanju skrajne revščine. Ker so se pritožniki preživljali s socialno podporo države, je ESČP menilo, da so nacionalni organi prepoznali njihov položaj in s svojim sistemom socialnih prejemkov zagotovili, da jim je bila zagotovljena določena osnovna raven preživljanja, ki bi jo, med drugim, lahko uporabili tudi za izboljšanje svojih življenjskih pogojev.

ESČP je ugotovilo, da sta tudi Občina Ribnica in Občina Škocjan sprejeli nekaj konkretnih ukrepov za zagotovitev dostopa pritožnikov do pitne vode. Leta 1999 je bila za naselje Goriča vas kupljena cisterna za vodo, katere nakup je sofinancirala Občina Ribnica, vodo v Goričo vas

je na zahtevo dostavljalo lokalno gasilsko društvo, pri čemer je stroške vode krila Občina Ribnica. Čeprav so pritožniki zatrjevali, da je več cistern za vodo sčasoma postalo neprimernih za uporabo, da bi morala biti voda pogosteje dobavljena v naselje Goriča vas, je ESČP ob upoštevanju dejstva, da od leta 1999 dalje niso zahtevali nobene finančne ali druge pomoči, da niso trdili, da je bil njihov vložek v rešitev, ki jo je ponudila občina, nesorazmerno finančno breme, ki si ga ne bi mogli privoščiti, kot tudi ne, da dostavljena voda ni varna za pitje, zaključilo, da jim je navedena ureditev omogočila dostop do varne pitne vode.

ESČP je podobno zaključilo tudi za pritožnike iz naselja Dobruška vas 41, kjer je Občina Škocjan namestila in financirala skupinski vodovodni priključek, na katerega so se lahko namestili individualni priključki za oskrbo z vodo posameznih gospodinjstev. Od distribucijskega priključka do domov posameznih uporabnikov v naselju je bilo nameščenih devet individualnih priključkov, a pritožniki sploh niso zaprosili za to, da bi bil njihov prejšnji dom priključen na sistem za oskrbo z vodo. Iz njihovih navedb prav tako ni razvidno, ali so po preselitvi na novo lokacijo storili kakršne koli korake za pridobitev individualnega priključka za vodo. Glede na to, da so pritožniki ne le sami izbrali svojo novo lokacijo, pač pa tudi kupili zemljišče, na katerem so zgradili svoj dom, čeprav le zato, da bi se izognili nadaljnjim sporom s sosedi, so po mnenju ESČP sami odgovorni za preverjanje, ali se bodo lahko priključili na javni vodovod in izvedbo korakov, ki jim bodo omogočili njihov individualni priključek.

Postavitev skupne cisterne za vodo za celotno naselje ali javne vodne točke, ki je na voljo vsem v naselju, se po mnenju ESČP lahko šteje bolj za začasno in manj za trajno rešitev, a so ti pozitivni ukrepi pritožnikom vendarle omogočili dostop do varne pitne vode. Poleg tega je v odsotnosti dokazov, ki bi kazali na nasprotno, ESČP menilo, da so domači organi te ukrepe sprejeli v dobri veri. Ugotovilo je tudi, da pritožniki v že izvedenih ukrepih organov oblasti niso izkazali nobenih pomanjkljivosti glede kakovosti njihovega življenja v primerjavi z drugimi, trajnejšimi rešitvami. Pritožniki iz naselja Goriča vas niso izrecno izpostavili, katere ukrepe bi država morala sprejeti, da bi izpolnila svojo obveznost zagotovitve dostopa do osnovnih gospodarskih javnih služb, pritožniki iz naselja Dobruška vas 41 pa so zatrjevali, da bi bilo potrebno v naselju namestiti vsaj tri vodovodne priključke za zagotovitev učinkovitega dostopa do varne pitne vode, ne da bi kakorkoli pojasnili, ali so storili karkoli, da bi pridobili svoj priključek na obstoječ skupni distribucijski priključek bodisi na svoji prejšnji ali novi lokaciji, ali kako bi dodatni priključki za distribucijo vode vplivali na njihovo osebno situacijo. Pritožniki tudi niso posredovali nobenih informacij, ki bi omogočile ESČP, da oceni ali so občinski organi Občine Ribnica in Občine Škocjan dajali prednost manj nujnim ukrepom in projektom za izboljšanje infrastrukture večinskega prebivalstva pred interesi pritožnikov glede urejanja njihovih naselij in dostopa do varne pitne vode. V odsotnosti takih trditev se lahko ESČP zanese samo na podatke, ki jih predložijo stranke, iz katerih pa izhaja, da več kot 10 % prebivalstva v Občini Ribnica nima dostopa do pitne vode iz javnega vodovoda, takšnega dostopa pa nimajo niti nekateri prebivalci Občine Škocjan, ki se zato oskrbujejo z vodo iz vaškega vodnjaka. V zvezi s tem je ESČP ugotovilo, da nesporne informacije, ki jih je predložila Vlada RS, kažejo, da nezanemarljiv delež slovenskega prebivalstva na odročnih območjih nima dostopa do javnega vodovoda in se mora zanašati na alternativne načine zasebne oskrbe z vodo, kot so cisterne za vodo.

V obravnavanem primeru so torej pristojne občinske oblasti sprejele ukrepe, ki so pritožnikom omogočili dostop do pitne vode, ne glede na nelegalen status njihovih naselij in naravo zemljišča, na katerem so bila zgrajena njihova bivališča. Po mnenju ESČP pozitivni ukrepi posameznih občin omogočajo zaključek, da so priznali pomanjkljivosti, ki so jih pritožniki trpeli kot člani ranljive skupnosti, in pokazali stopnjo aktivnega ukvarjanja z njihovimi

posebnimi potrebami. Ti koraki resda niso obsegali zagotavljanja gospodinjskih priključkov, ki se na splošno štejejo za idealno rešitev, a pritožnikom ni nič preprečevalo, da bi svoje socialne transferje uporabili za alternativne možnosti zadovoljevanja svojih osnovnih potreb, kot so namestitve zasebnih cistern za vodo ali sistemov za zbiranje deževnice. Kar zadeva lastne pravne in finančne obveznosti države v zvezi s tem, ESČP meni, da čeprav mora država odpraviti neenakosti pri zagotavljanju dostopa do varne pitne vode, tega ni mogoče razlagati tako, da to vključuje obveznost nositi celotno breme zagotovitve tekoče vode do domov pritožnikov.

ESČP je nazadnje navedlo, da so bili ukrepi, ki so jih glede zagotavljanja oskrbe z vodo sprejele občine, ustrezni, nasprotno pa niso vključevali nobenega koraka za zagotovitev sanitarij za pritožnike; ob tem je ugotovilo, da velik del prebivalstva v Sloveniji še nima koristi od javne kanalizacije. Po nespornih trditvah Vlade RS je bilo v Občini Ribnica na sistem kanalizacije v relevantnem času priključeno le mesto Ribnica in območje Hrastje, medtem ko Občina Škocjan ni imela javnega odvajanja ali obrata za čiščenje komunalne odpadne vode. Glede na omejen dostop do sanitarij v obeh občinah je v odsotnosti dokaza o nasprotnem težko sklepati, da so bili položaji pritožnikov obravnavani kot manj pomembni v primerjavi s položajem večinskega prebivalstva. Ob upoštevanju hitrega razvoja javne infrastrukture in široke diskrecijske pravice države pri določanju prednostnih virov za urbanizem bi po mnenju ESČP lahko le posebej prepričljivi razlogi, kot je resno tveganje za zdravje, upravičili naložitev bremena državi, da sprejme kakršne koli ukrepe v zvezi s položaji pritožnikov. Medtem ko so se pritožniki pritoževali nad pogostimi boleznimi, niso v zvezi s tem podali nobenih konkretnih trditev, niti niso predložili dokazov zanje. Prav tako niso trdili, da bi jim karkoli na kakršen koli način, finančno ali drugače, preprečevalo namestitev oziroma izgradnjo lastnih greznic ali uporabo drugih alternativnih rešitev, ki nadomestijo javno kanalizacijo.

ESČP je sklepno poudarilo: *prvič*, da so pritožniki prejeli socialne transferje, ki bi jih lahko uporabili za izboljšanje njihovih življenjskih pogojev; *drugič*, da imajo države široko polje proste presoje glede stanovanjskih zadev; *in tretjič*, da pritožniki niso prepričljivo prikazali, da bi domneven neuspeh države, da bi pritožnikom zagotovila varno pitno vodo, povzročil škodljive posledice za zdravje in človekovo dostojanstvo tako, da bi učinkovito ogrožale njihove temeljne pravice iz 8. člena, in ugotovilo, da so ukrepi, ki jih je država sprejela za dostop pritožnikov do varne pitne vode in sanitarij, upoštevali njihov ranljiv položaj in zadostili zahtevam iz 8. člena Konvencije.

Glede na vse navedeno je ESČP zaključilo, da tudi ob predpostavki, da se v obravnavanem primeru uporablja 8. člen, ni bilo kršitve te določbe, zato je v teh okoliščinah menilo, da ni potrebno odločiti o uporabi 8. člena. Prav tako je menilo, da ni treba odločiti o vprašanju uporabe 14. člena Konvencije, saj zaradi zgoraj navedenih razlogov (neobstoja zatrjevane kršitve 8. člena) in ob predpostavki, da se uporablja 14. člen, ni bilo kršitve 14. člena Konvencije v povezavi z 8. členom.

V zvezi z zatrjevano kršitvijo 3. člena Konvencije samostojno ali v povezavi s 14. členom je ESČP navedlo, da ne more izključiti možnosti odgovornosti države, če bi se pritožnik v okoliščinah, ko bi bil povsem odvisen od državne podpore, soočil z uradno ravnodušnostjo, ko bi bila situacija resne prikrajšanosti nezdržljiva s človeškim dostojanstvom. Vendar je v konkretni zadevi ugotovilo, da so pozitivni ukrepi domačih organov pritožnikom omogočili dostop do varne pitne vode, ne glede na to, kako in če je bil dostop realiziran. Zato tudi ob predpostavki, da je domnevno trpljenje doseglo najnižji prag in se v obravnavanem primeru uporablja 3. člen, ni bilo kršitve te določbe niti samostojno niti v povezavi s 14. členom.

Ob navedenih vsebinskih zaključkih je ESČP presodilo, da ni treba obravnavati ugovorov Vlade RS glede zlorabe pravice do pritožbe in pomanjkanja statusa žrtve.

Pritožniki so vložili zahtevo za ponovno obravnavo pred velikim senatom ESČP, ki pa ni bila sprejeta v obravnavo, zato je sodba postala dokončna 7. septembra 2020.

2.9.2.3 Sklep o nesprejemljivosti pritožbe zaradi očitne neutemeljenosti

Žigon in Keber proti Sloveniji, št. 847/17

ESČP je s sklepom z dne 3. novembra 2020 pritožbo zaradi očitne neutemeljenosti razglasilo za nesprejemljivo.

Pritožnika sta v pritožbi navajala, da sta edina družbenika družbe ES Gorica, Energetski sistemi d.o.o. Nova Gorica, zoper katero je Okrožno sodišče v Novi Gorici začelo stečajni postopek. Predlog za uvedbo stečajnega postopka je podala delavka družbe, ki naj več kot dva meseca ne bi prejela plače. Pritožnika sta v domačem sodnem postopku izpodbijala terjatev delavke v višini 7.000,00 EUR ter zatrjevala, da bi prenehanje družbe, ki ima premoženja v vrednosti več kot 38 milijonov EUR, pomenilo nesorazmeren ukrep, upnica pa bi se lahko poplačala tudi v izvršilnem postopku. Kljub pritožbam družbenikov in stečajnega dolžnika je sodišče nadaljevalo stečajni postopek. Uvedba stečajnega postopka (in prenehanje družbe) je zato po mnenju pritožnikov prekomeren poseg v pravico do mirnega uživanja njunega premoženja, s čimer je podana kršitev mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji.

Pritožnika sta v zahtevku za pravično zadoščenje uveljavljala odškodnino za premoženjsko škodo v višini 1.633.591,03 EUR, nepremoženjsko škodo v višini 100.000,00 EUR ter stroške odvetniškega zastopanja v višini 612,00 EUR.

Vlada RS je podala več predhodnih ugovorov. Ugovarjala je, da pritožnika nimata statusa žrtve, da je njuna pritožba v delu vložena po izteku 6-mesečnega roka za vložitev pritožbe, da nista izčrpala vseh domačih pravnih sredstev ter da sta zlorabila pravico do pritožbe. V nadaljevanju pa je obširno utemeljila, zakaj ni prišlo do zatrjevanje kršitve.

ESČP je predhodne ugovore zavrnilo, sledilo pa je razlogom Vlade RS, na podlagi katerih je utemeljevala, da ni bila podana kršitev varstva lastnine iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji.

Ugotovilo je, da je v konkretnem primeru prišlo do posega v premoženje družbenikov, vendar je poseg temeljil na zakonu, saj je bila odločitev sodišča o začetku stečajnega postopka sprejeta na podlagi Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP). Ker je bila navedena odločitev namenjena zagotovitvi plačila upnikom družbe, je poseg sledil legitimnemu cilju, ki je bil v skladu s splošnim interesom, to je zaščiti pravice drugih (*Luordo proti Italiji*, št. 32190/96, 68. odstavek, ESČP 2003 IX). Nato je ESČP presojalo še, ali je bil poseg morda prekomeren oziroma ali je bilo doseženo pravično ravnovesje med zahtevami splošnega interesa skupnosti in zahtevo po varstvu temeljnih pravic posameznika.

Ugotovilo je, prvič, da je bila odločitev o začetku stečajnega postopka sprejeta v kontradiktornem sodnem postopku, v katerem so družba in pritožnika imeli možnost predložiti dokaze in argumente za izpodbijanje zakonske domneve o nelikvidnosti družbe, vendar tega niso storili. Izpodbijana odločitev Okrožnega sodišča v Novi Gorici je bila dobro obrazložena

in pritožnika bi se lahko zoper njo pritožila. Ocenilo je, da je sodni postopek, gledano kot celota, dal pritožnikom razumno možnost, da dosežejo obravnavo pred pristojnim organom in da dosežejo pravično ravnovesje med navzkrižnimi interesi.

Drugič, ESČP je ugotovilo, da čeprav sta pritožnika navajala, da upnica MB ni bila zaposlena v družbi in da zato njen zahtevek ni utemeljen, nista v zvezi s tem predložila nobenih dokazov. Iz obrazložitve domačih sodišč in na podlagi listinskih dokazov, ki jih je pridobilo sodišče, pa je bilo po mnenju ESČP razvidno, da je MB bila zaposlena v družbi in da ji družba ni izplačala terjanih plač in prispevkov.

ESČP je nazadnje še presojalo, ali je bilo glede na položaj družbe upravičeno začeti stečajni postopek. Kljub temu, da se je stečajni postopek začel na podlagi neizpodbojne pravne domneve o trajnejši nelikvidnosti po četrtem odstavku 14. člena ZPPPIPP in ne na podlagi vrednosti premoženja družbe, ESČP ni moglo prezreti dejstva, da so obveznosti družbe v bilanci stanja daleč presegle njeno premoženje. Poleg tega je družba že leto pred začetkom stečajnega postopka poslovala z izgubo, njeni bančni računi so bili blokirani, premoženje pa zastavljeno. Prav tako ni nič kazalo, da bi MB lahko v izvršilnem postopku prišla do poplačila svoje terjatve ali da bi lahko uporabila drug primeren ukrep za poplačilo. Poleg tega so pritožniki sami priznali, da v relevantnem obdobju niso mogli poravnati terjatve MB ter da so imeli tudi večje upnike (DUTB), katerih terjatve niso bile poravnane. Po drugi strani pa je ESČP ugotovilo, da ne družba ne pritožnika nista izkoristila pravnih možnosti, da bi se izognili uvedbi stečajnega postopka (zahteva za odlog stečajnega postopka).

ESČP je zato ugotovilo, da so bile navedbe pritožnikov, da je vrednost premoženja daleč presejala dolgove družbe, neutemeljene. Ob upoštevanju vsega navedenega in glede na to, da imajo nacionalni organi široko polje proste presoje na področju ekonomske politike, je ugotovilo, da odločitev o začetku stečajnega postopka nad družbo ES pritožnikoma ni naložila individualnega in prekomernega bremena, ter odločilo, da je pritožba očitno neutemeljena (tretji odstavek 35. člena Konvencije) in jo je na podlagi četrtega odstavka 35. člena Konvencije zavrnilo kot nesprejemljivo.

2.9.2.4 Sklep o nepristojnosti ESČP za obravnavo meddržavne tožbe

Slovenija proti Hrvaški, št. 54155/16

Veliki senat ESČP je 16. decembra 2020 v fazi odločanja o sprejemljivosti meddržavne tožbe Slovenije proti Hrvaški odločil, da ESČP ni pristojno za odločanje o tožbi, s katero je Slovenija uveljavljala sistematične in dolgotrajne kršitve 6., 13. in 14. člena Konvencije ter 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji. Po navedbah tožnice naj bi do kršitev prišlo z ravnanjem hrvaških sodišč ter s poseganjem predstavnikov oblasti in izvršilnih organov Republike Hrvaške v sodne postopke, v katerih je Ljubljanska banka d.d. od hrvaških dolžnikov izterjevala svoje terjatve iz naslova posojilnih pogodb in garancij.

Čeprav mora ESČP v fazi odločanja o sprejemljivosti meddržavne tožbe odločiti le, ali sta izpolnjena pogoja izčrpanja notranjih pravnih sredstev in 6-mesečnega roka iz prvega odstavka 35. člena, je ESČP poudarilo, da teh procesnih določb ni mogoče obravnavati tako ozko, da bi bila onemogočena vsakršna preliminarne vsebinska presoja zadeve; 33. in 35. člen zato ne preprečujeta, da ESČP že v fazi odločanja o sprejemljivosti v skladu s splošnimi načeli izvajanja pristojnosti mednarodnih sodišč odloči, ali je sploh pristojno za odločanje o zadevi, ki mu je predložena v presojo. Izpostavilo je, da je v tej zadevi ključno predhodno vprašanje,

ali je sploh pristojno za odločanje o meddržavni tožbi, s katero se uveljavljajo kršitve Konvencije v razmerju do pravne osebe, ki *prima facie* ne izpolnjuje pogoja »nevladne organizacije« iz 34. člena Konvencije. Ker to vprašanje ne sodi v okvir kriterijev sprejemljivosti iz 35. člena, kakor jih ESČP razlaga v svoji sodni praksi, temveč v okvir 32. člena, ki opredeljuje njegovo pristojnost, je odločilo, da lahko v skladu z drugim odstavkom 32. člena Konvencije o svoji pristojnosti odloči v vsaki fazi postopka.

V drugem delu svoje presoje je ESČP odgovorilo na vprašanje, ali lahko Visoka pogodbenica po 33. členu Konvencije vloži meddržavno tožbo proti drugi članici Sveta Evrope s ciljem zaščite pravic pravne osebe, ki ni »nevladna organizacija« v smislu 34. člena Konvencije. Ob sklicevanju na Dunajsko konvencijo o pravu pogodb, na kontekst posamezne določbe in potrebo po obravnavanju Konvencije kot celote, na potrebo po njeni razlagi na način, da so pravice, ki jih zagotavlja, praktične in učinkovite in ne teoretične in navidezne, ter mogočo uporabo dodatnih sredstev za razlago Konvencije, je razložilo, da je smisel zahteve, da mora biti pravna oseba, ki lahko vloži pritožbo na ESČP, »nevladna«, v tem, da se z njo državi prepreči, da ima v postopku pred ESČP vlogo tožnice in toženke. Ob sklicevanju na ustaljeno sodno prakso (navedeno v 62. odstavku sklepa) je ponovilo, da pravna oseba velja za »nevladno organizacijo«, kadar zanjo velja pravo gospodarskih družb, kadar nima nikakršnih vladnih ali drugih pristojnosti razen tistih, ki jih ima po civilnem pravu zaradi izvajanja svojih dejavnosti, kadar sodi v jurisdikcijo rednih in ne upravnih sodišč ter uživa zadostno institucionalno in operativno neodvisnost od države. Poudarilo je, da nobeden od navedenih kriterijev ne more biti odločujoč, zato pri svoji presoji pravnih konceptov iz 34. člena Konvencije, ki jih razlaga kot avtonomne in od konceptov po domačem pravu neodvisne, vedno celovito obravnava vse relevantne dejanske in pravne okoliščine zadeve. ESČP je izpostavilo, da je treba procesne in vsebinske določbe Konvencije obravnavati kot medsebojno povezane, da je posebna narava Konvencije kot instrumenta varstva človekovih pravic v tem, da samim državam ne podeljuje njim lastnih pravic in da države z njo ne zasledujejo svojih individualnih ciljev. Subjekt konvencijskega varstva je torej posameznik in ne država, zato je tudi v meddržavnih postopkih vedno posameznik tisti, ki je neposredno ali posredno prizadet s kršitvijo ene ali več pravic po Konvenciji. S tem je ESČP vzpostavilo povezavo med 33. in 34. členom Konvencije ter odločilo, da lahko država vloži meddržavno tožbo, s katero uveljavlja kršitev konvencijskih pravic pravni osebi le, če slednja izpolnjuje pogoje za vložitev individualne pritožbe po 34. členu.

V zadnjem delu presoje je ESČP s sklicevanjem na svoje odločitve v zadevah *Ališić in dva druga proti Bosni in Hercegovini in drugim [VS]* (št. 60642/08, 16. julij 2014) ter *Ljubljanska banka d.d. proti Hrvaški* (št. 29003/07, 12. maj 2015) potrdilo svoje predhodne ugotovitve, ki jih Slovenija tudi v meddržavnem postopku ni uspela z ničemer omajati, da Ljubljanska banka d.d. ne izpolnjuje kriterijev za »nevladno organizacijo«. Ker ta pravna oseba ne uživa materialnih pravic po Konvenciji, 33. člen Konvencije ESČP ne daje pristojnosti, da odloča o meddržavni tožbi, s katero se uveljavljajo kršitve pravne osebe z lastnostmi, kot jih ima Ljubljanska banka d.d.

2.10 Postopki pred Sodiščem Evropske unije

2.10.1 Pomembnejše nove zadeve

Slovenija se je v letu 2020 vključila v 5 postopkov predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU, od katerih sta bila dva začeta na podlagi predloga slovenskega predložitvenega

sodišča (*Varuh človekovih pravic Republike Slovenije*, C-486/20 in *Alpine Bau*, C-25/20), po eden pa na predlog španskega, hrvaškega in avstrijskega sodišča (*Delegación del Gobierno en Melilla*, C-38/20, *Obala i lučice*, C-307/19 ter *Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln*, C-163/20). Državno odvetništvo je pripravilo pisna stališča tudi v zadevi *LR Generālprokuratūra*, C-3/20, ki teče na predlog latvijskega sodišča, a nazadnje na Sodišču niso bila vložena, zato zadeva vsebinsko ni predstavljena.

Republika Slovenija se je aktivno odzvala na zahtevo Sodišča v zadevi C-872/19 P, *Bolivarska republika Venezuela proti Svetu* po členu 24 Statuta Sodišča Evropske unije ter odgovorila na zastavljeno vprašanje Sodišča.

V eni zadevi, ki teče pred Sodiščem po direktni tožbi (*Evropska komisija proti Avstriji*, C-328/20), ter v dveh zadevah iz pristojnosti Splošnega sodišča (*Billions Europe proti Evropski komisiji*, T-283/20 ter *Flašker proti Evropski komisiji*, T-392/20), je Državno odvetništvo na predlog pristojnih ministrstev vložilo predlog za dovolitev intervencije, v vseh treh postopkih na strani Evropske komisije. Ker roki za vložitev intervencijske vloge potečejo v letu 2021, bodo zadeve vsebinsko predstavljene v poročilu za naslednje leto.

V letu 2020 ni bila Sloveniji vročena nobena tožba Evropske komisije zaradi kršitev prava Evropske unije.

2.10.1.1 Postopki predhodnega odločanja

2.10.1.1.1 Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, C-486/20

Ustavno sodišče odloča o zahtevi Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj) za oceno ustavnosti treh med seboj neodvisnih sklopov določb Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). Eden izmed sklopov, ki se nanaša na obdelavo podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR), je bil v času postopka pred Ustavnim sodiščem predmet zakonskih sprememb (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije, Uradni list RS, št. 47/19, ZNPPol-B). Predlagatelj je zahtevo za oceno ustavnosti razširil tudi na zdaj veljavno ureditev, vendar le glede 31. točke 125. člena ZNPPol. Tej določbi očita kršitev 38. člena Ustave, ki zagotavlja pravico do varstva osebnih podatkov.

Ker očitki predlagatelja o protiustavnosti zakonskih določb po vsebini pomenijo očitek o neskladnosti določb Direktive (EU) 2016/681 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj z določbami člena 7 in 8 Listine EU o temeljnih pravicah, je Ustavno sodišče kot predložitveno sodišče v postopku za sprejem predhodne odločbe Sodišču zastavilo naslednja vprašanja:

1. Ali je 8. točka Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681 združljiva s 7. in 8. členom ter prvim odstavkom 52. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, glede na to, da ni jasno razvidno, ali vključuje le podatek, da ima oseba status pogostega potnika ali tudi druge podatke v zvezi z leti in rezervacijami iz programa pogostega potnika, kar bi lahko pomenilo, da se ne spoštuje zahteva po jasnosti in natančnosti pravil, s katerimi se posega v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov?

2. *Ali je 12. točka Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681 združljiva s 7. in 8. členom ter prvim odstavkom 52. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, glede na to, da zahtevani podatki niso navedeni izčrpno, hkrati pa navedena točka ne določa omejitve glede narave in obsega podatkov, kar bi lahko pomenilo, da se ne spoštuje zahteva po jasnosti in natančnosti pravil, s katerimi se posega v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov?*

Sodišče je skupaj z vročitvijo predloga za predhodno odločanje države članice in druge zainteresirane udeležence obvestilo, da se predmetni postopek prekine do razglasitve sodb v združenih zadevah C-215/20 in C-222/20.

2.10.1.1.2 Alpine Bau, C-25/20

Predlog za predhodno odločanje izvira iz postopka pred Višjim sodiščem v Ljubljani, ki odloča o pritožbi zoper odločitev Okrožnega sodišča v Celju v sekundarnem stečajnem postopku nad dolžnikom ALPINE BAU GMBH, Salzburg, Podružnica Celje.

Prvostopenjsko sodišče je v skladu s členom 4(1) Uredbe (ES) št. 1346/2000 o postopkih v primeru insolventnosti (v nadaljevanju: Uredba 1346/2000) uporabilo nacionalne določbe o rokih za prijavo terjatev upnikov in o posledicah prepoznih prijav in s sklepom kot prepozno zavrglo prijavo terjatev upravitelja glavnega postopka zaradi insolventnosti; slednji se je zoper navedeni sklep pritožil. V pritožbenem postopku je zatrjeval, da »posebne pravice« upravitelja iz člena 32(2) Uredbe 1346/2000 ni mogoče razlagati v smislu, da je ta kakorkoli časovno omejena. Po njegovem mnenju bi bilo izvajanje določbe člena 32(2) Uredbe 1346/2000 v praksi onemogočeno v primeru, če bi se njena uporaba vezala na določbo člena 59(2) ZFPPIPP, ki določa prekluzivni rok za prijavo terjatev.

Višje sodišče v Ljubljani je v pritožbenem postopku s sklepom prekinilo postopek in odločilo, da na Sodišče naslovi naslednje vprašanje:

Ali je treba drugi odstavek 32. člena Uredbe 1346/2000 razlagati tako, da za prijavo terjatev upravitelja glavnega postopka zaradi insolventnosti v sekundarnem postopku veljajo določbe o rokih za prijavo terjatev upnikov in o posledicah prepoznih prijav po pravu države, ki vodi sekundarni postopek?

Postopek je v teku, odločitev Sodišča bo predvidoma znana v letu 2021.

2.10.1.1.3 Delegación del Gobierno en Melilla, C-38/20

Zadeva je bila v letu 2020 vročena državam članicam in drugim privilegiranim udeležencem z možnostjo, da predstavijo svoja stališča do zastavljenih vprašanj predložitvenega sodišča, po umiku predloga in izbrisu zadeve pa tudi zaključena, zato je vsebinsko predstavljena med zaključenimi zadevami.

2.10.1.1.4 Obala i lučice, C-307/19

Predlog za predhodno odločanje izhaja iz pravnega postopka, ki teče pred hrvaškim sodiščem za izterjavo glavnega zahtevka v zvezi s plačilom dnevnega parkirnega listka v višini 84,00 HRK za parkiranje osebnega vozila 30. junija 2012 na javni prometni površini v Zadru. Predložitveno sodišče Visoki trgovački sud Republike Hrvatske je na Sodišče naslovilo devet

vprašanj s številnimi podvprašanji v zvezi z razlago Uredbe (EU) št. 1215/2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah.

Dejansko stanje se nanaša na parkiranje osebnega vozila toženca na javni prometni površini na ulici v Zadru. Ker ni vnaprej plačal parkirnega listka, mu je tožnik ob nadzornem obhodu izdal dnevni parkirni listek, ki pa ga toženec ni plačal. Tožnik je z vložitvijo predloga za izvršbo na podlagi verodostojne listine začel izvršilni postopek pred notarjem iz Pulja. Notar je ravnal v skladu s predlogom za izvršbo na podlagi verodostojne listine ter izdal sklep o izvršbi na podlagi verodostojne listine, v katerem je dolžniku oziroma tožencu naložil, naj plača znesek 84,00 HRK iz naslova terjatve za dnevni listek ter znesek 1235,00 HRK iz naslova nastalih stroškov postopka, iz naslova pričakovanih stroškov postopka pa še znesek 506,25 HRK. Vročitev sklepa o izvršbi na podlagi verodostojne listine je bila opravljena z uporabo poštnih storitev, in sicer s priporočenim pismom s povratnico. Dolžnik je zoper sklep podal ugovor. Pristojno gospodarsko sodišče je sklep o izvršbi na podlagi verodostojne listine razveljavilo v delu, v katerem je bila naložena izvršba, s čimer se je postopek nadaljeval kot pravdni postopek na podlagi ugovora zoper plačilni nalog. Prvostopenjsko sodišče (Trgovački sud u Pazinu) se je izreklo za nepristojno in zadevo odstopilo v obravnavo drugemu pristojnemu sodišču (Trgovački sud u Zadru), ki je sprožilo spor o pristojnosti ter zadevo predložilo višjemu sodišču (Visoki trgovački sud Republike Hrvatske), da bi odločilo o zadevi.

Republika Slovenija v pisnem delu postopka ni vložila pisnih stališč, priglasila pa je udeležbo na ustni obravnavi, na kateri je želela predstaviti svoje stališče glede nekaterih vprašanj. Zaradi razmer v zvezi z pandemijo je bila ustna obravnava preklicana, Sodišče pa je kot ukrep procesnega vodstva strankam in zainteresiranim subjektom postavilo vprašanja, od katerih je Republika Slovenija s pisno vlogo odgovorila le na naslednje vprašanje:

Kateri natančno bi, glede na dejanske okoliščine tega primera, morali biti kriteriji, ki bi omogočali zaključek, da delovanje zasebnopravne osebe, ki jo je ustanovila enota lokalne samouprave, ne spada na področje uporabe Uredbe št. 1215/2012, ker le-ta deluje v izvrševanju javne oblasti? Zlasti kakšno vlogo naj bi imel domnevni »kaznovalni značaj« parkirnine za kvalifikacijo spora kot »civilne in gospodarske zadeve« za potrebe razlage člena 1(1) navedene uredbe? Ali bi tudi narava izkoriščenih dobrin (v tem primeru: javna površina na javni ulici) morala igrati določeno vlogo pri tej oceni?

Generalni pravobranilec je sklepne predloge predstavil 26. novembra 2020, odločitev Sodišča je pričakovati v letu 2021.

2.10.1.1.5 Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln, C-163/20

Predlog za predhodno odločanje izvira iz pritožbenega postopka zoper odločbo finančnega urada Hollabrunn Korneuburg Tulln (Avstrija), s katero je bil upravičenki zavrnjen zahtevek za plačilo polnega, neindeksiranega nadomestila otroškega dodatka.

Pritožnica in njen soprog s svojima skupnima mladoletnima otrokoma prebivata v Češki republiki. Pritožnica je kot obmejna delavka zaposlena v Avstriji, njen mož pa v državi članici njihovega skupnega prebivanja. Finančni urad je pritožnici od leta 2016 na podlagi Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti izplačeval razliko (razliko oziroma nadomestilo) med zneskom družinskih dajatev, do katerega je upravičena v Češki republiki, in tistim, do katerega je upravičena v Avstriji. Ta razliko je do decembra 2018 znašala skupaj 374,80 EUR (238,00 EUR družinski dodatek in 116,80 EUR davčni dobropis za oba otroka).

Na podlagi določb nacionalnih predpisov, ki so začele veljati 1. januarja 2019, je bilo plačilo usklajeno z vrednostjo, ki za razmerje kupne moči v Češki republiki v primerjavi z Avstrijo izhaja iz primerjalne ravni cen z dne 1. junija 2018, ki jo je objavil Statistični urad Evropske unije. Tako usklajeni skupni mesečni znesek je znašal 232,00 EUR (159,70 EUR družinski dodatek in 72,30 EUR davčni dobropis za oba otroka).

Ker se pritožnica z znižanjem ni strinjala, je pri finančnem uradu vložila zahtevek za polno, neindeksirano nadomestilo družinskega dodatka, ki ga je pristojni organ zavrnil. Po predhodnem postopku s pritožbo, v okviru katerega ni upošteval pomislekov pritožnice v zvezi s pravom Unije, je finančni urad njeno pritožbo predložil v odločanje avstrijskemu predložitvenemu sodišču *Bundesfinanzgericht* (zvezno finančno sodišče), ki je Sodišču zastavilo naslednje vprašanje:

Ali je treba člen 18 in člen 45(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije, člen 7(1) in (2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji, člen 4, člen 5(b), člen 7 in člen 67 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti in člen 60(1), drugi stavek, Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti razlagati tako, da nasprotujejo uporabi nacionalne ureditve, ki določa, da je treba družinsko dajatev za otroka, ki dejansko ne prebiva stalno v državi članici, ki izplačuje te družinske dajatve, ampak dejansko prebiva v drugi državi članici Evropske unije, drugi pogodbenici Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru ali v Švici, na podlagi primerjalne ravni cen, ki jo je objavil Statistični urad Evropske unije, za zadevno državo prilagoditi glede na državo članico, ki izplačuje te družinske dajatve?

Po zaključku pisnega dela postopka, v katerem je Republika Slovenija predstavila svoja stališča do zastavljenega vprašanja v pisni vlogi, je Sodišče odločilo, da se postopek prekine.

2.10.1.2 Zahteva v skladu s členom 24 Statuta Sodišča Evropske unije

2.10.1.2.1 Bolivarska republika Venezuela proti Svetu, C-872/19 P

Bolivarska republika Venezuela je pred Splošnim sodiščem vložila tožbo proti Svetu Evropske unije. Predlagala je razglasitev ničnosti uredbe Sveta o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli ter razglasitev ničnosti z navedeno uredbo povezane izvedbene uredbe in sklepa Sveta v delih, v katerih se njihove določbe nanašajo na Bolivarsko republiko Venezuelo. Splošno sodišče je s sodbo T-65/18 razsodilo, da je tožba nedopustna. Bolivarska republika Venezuela je nato na Sodišče vložila pritožbo zoper sodbo Splošnega sodišča.

Sodišče je v pritožbenem postopku C-872/19 P z dopisom z dne 15. julija 2020 na stranki postopka, Evropsko komisijo in vse države članice naslovilo zahtevo v skladu s členom 24 Statuta Sodišča Evropske unije, da odgovorijo na naslednje vprašanje:

Ali je treba tretjo državo šteti za pravno osebo v smislu četrtega odstavka 263. člena PDEU?

2.10.2 Pomembnejše zaključene zadeve

Med zadevami iz pristojnosti SEU, ki so bile zaključene v letu 2020, so izpostavljene tiste, v katerih je Republika Slovenija v sodnih postopkih sodelovala kot udeleženka ali stranka, in sicer: sodbe Sodišča v zadevah predhodnega odločanja v zadevah *SCT, Personal Exchange International, Telenor Magyarország* in *Delegación del Gobierno en Melilla*, odločitev Sodišča o tožbi *Evropske komisije proti Republiki Sloveniji* ter odločitev Splošnega sodišča o ničnostni tožbi *Republike Slovenije proti Evropski komisiji*. Predstavljena je tudi zadeva po meddržavni tožbi po členu 259 PDEU *Republika Slovenija proti Republiki Hrvaški*, v kateri Republike Slovenije ni zastopalo Državno odvetništvo RS.

2.10.2.1 Postopki predhodnega odločanja

SCT, C-146/19

S sodbo z dne 11. junija 2020 je Sodišče odločilo o zastavljenih vprašanjih glede razlage člena 90 Direktive Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: Direktiva o DDV), ki jih je s predlogom za sprejem predhodne odločbe nanj nasloвило Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: predložitveno sodišče).

Predložitveno sodišče je obravnavalo revizijo zoper sodbo Upravnega sodišča, ki je pritrdilo stališču davčnih oblasti, da je po tretjem odstavku 39. člena Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1) davčni zavezanec upravičen popraviti (zmanjšati) znesek obračunanega DDV na podlagi pravnomočnega sklepa o zaključenem stečajnem postopku le, če je terjatve do stečajnega dolžnika uveljavljal v stečajnem postopku. S prijavo terjatve v stečaj davčni zavezanec namreč izkazuje, da terjatev še vedno obstaja, kar je še zlasti pomembno, ko gre za terjatve do povezanih oseb, kot je bilo v obravnavanem primeru. Drugačna razlaga bi ustvarjala pogoje za davčno zlorabo oziroma za zmanjšanje obračunanega DDV od terjatev, ki so bile že poravnane ali ki niso obstajale.

Po izvedenem pisnem in ustnem delu postopka je Sodišče odločilo:

1. Člen 90(1) in člen 273 Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost je treba razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero se davčnemu zavezancu zavrne pravica do zmanjšanja plačanega davka na dodano vrednost v zvezi z neizterljivo terjatvijo, kadar ta te terjatve ni prijavil v stečajnem postopku, začetem zoper njegovega dolžnika, tudi če ta davčni zavezanec dokaže, da navedena terjatev ne bi bila izterjana, čeprav bi jo prijavil.
2. Člen 90(1) Direktive 2006/112 je treba razlagati tako, da mora nacionalno sodišče v skladu s svojo obveznostjo, da sprejme vse ustrezne ukrepe za zagotovitev izvrševanja te določbe, nacionalno pravo razlagati v skladu s to določbo, ali če taka skladna razlaga ni mogoča, da ne sme uporabiti nobenega nacionalnega predpisa, uporaba katerega bi privedla do rezultata, ki bi bil v nasprotju z navedeno določbo.

Sodišče je v obrazložitvi sodbe navedlo, da s tem, ko terjatev, ki ni prijavljena v stečajni postopek, v razmerju do stečajnega dolžnika preneha obstajati, hkrati dokončno preneha tudi obveznost stečajnega dolžnika do njenega plačila (29. odstavek). Posledično gre po mnenju Sodišča za položaj, ki ga v skladu z njegovimi zaključki v sklepu z dne 24. oktobra 2019, *Porr Építési Kft.*, C-292/19 (neobjavljen, EU:C:2019:901, 25. odstavek in navedena sodna praksa)

ni mogoče opredeliti kot „neplačilo“ v smislu člena 90(2) Direktive o DDV, zato ta položaj spada na področje uporabe prvega odstavka tega člena, iz katerega izhaja obveznost države članice, da zmanjša davčno osnovo za DDV, ker davčni zavezanec ni prejel plačila (30. odstavek).

V zvezi z zahtevo slovenske zakonodaje, da mora upnik za uveljavitev zmanjšanja davčne osnove za DDV prijaviti terjatev do stečajnega dolžnika v stečajni postopek, se je Sodišče strinjalo, da takšna zahteva načeloma lahko prispeva k pravilnemu pobiranju DDV in preprečevanju davčnih utaj ter k odpravi nevarnosti izgube davčnih prihodkov, s čimer se uresničujejo legitimni cilji iz člena 90(1) in člena 273 Direktive o DDV, hkrati pa ugotovilo, da uporaba te zahteve pomeni sistematično zavračanje pravice do zmanjšanja davčne osnove v primeru neprijave. Po mnenju Sodišča to pomeni splošno domnevo o obstoju utaje, ki presega to, kar je potrebno za doseg cilja preprečevanja utaj (38. in 39. odstavek).

Sodišče se je strinjalo, da to, da davčni zavezanec zaradi neprijave terjatve v stečajni postopek izgubi možnost do njenega vsaj delnega poplačila, pomeni škodo v smislu izgube davčnih prihodkov za državo članico. Hkrati pa je zaključilo, da v primeru, če davčni zavezanec dokaže, da njegova terjatev v stečajnem postopku, tudi če bi jo prijavil, ne bi bila poplačana, izključitev zmanjšanja davčne osnove in naložitev bremena temu davčnemu zavezancu glede zneska DDV, ki ga v okviru svojih ekonomskih dejavnosti ni prejel, presega meje tistega, kar je nujno potrebno za doseganje cilja odprave nevarnosti izgube davčnih prihodkov. V tem primeru se namreč s prijavo terjatve ne bi mogla preprečiti nobena dodatna škoda za državo (43. odstavek).

[Personal Exchange International, C-774/19](#)

Sodišče je s sodbo z dne 10. decembra 2020 odločilo o predlogu za predhodno odločanje Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v zvezi z razlago člena 15 Uredbe (ES) št. 44/2001 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah.

V pravdni zadevi pred nacionalnim sodiščem je tožnik, fizična oseba z bivališčem v Republiki Sloveniji, od toženke, gospodarske družbe s sedežem v Republiki Malti, zahteval, da mu izplača 226.850,21 EUR, ki si jih je z igranjem pokra priigrjal na njeni spletni strani v obdobju med 31. marcem 2010 in 10. majem 2011. Toženka, ki je bila organizatorica te spletne igralnice, mu je priigrana denarna sredstva zasegla ter si jih prilastila zato, ker je tožnik z več uporabniškimi računi kršil njena pravila igranja. Toženka je vedela, da ima tožnik dodaten uporabniški račun, vendar je njegovo igranje pokra dopuščala, se z njim strinjala ter ga v celoti odobraval, njegovih računov ni blokirala ali mu preprečila nadaljnjega igranja. Z registracijo uporabniškega računa na spletni strani toženke je moral vsak uporabnik, vključno s tožnikom, soglašati s posebnimi in splošnimi pogoji poslovanja, ki so bili vnaprej in enostransko pripravljene s strani toženke. Splošni pogoji poslovanja so med drugim določali, da so za morebitne spore iz pogodbenega razmerja pristojna sodišča Republike Malte. Tožnik je igral spletni poker veliko ur dnevno in priigrjal visoke vsote, imel je veliko znanja s tega področja, ni pa imel registrirane dejavnosti, niti ni svojih storitev ponujal drugim osebam.

Glede na navedene dejanske okoliščine se je predložitvenemu sodišču v revizijskem postopku zastavilo vprašanje, ali so upoštevalje ključno dilemo glede statusa tožnika (ali ga je v skladu s pravnim redom EU šteti za potrošnika ali ne), za odločanje o sporu pristojna slovenska ali malteška sodišča.

Sodišče je odločilo:

Člen 15(1) Uredbe Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah je treba razlagati tako, da fizična oseba s stalnim prebivališčem v državi članici, ki je na eni strani z družbo s sedežem v drugi državi članici sklenila pogodbo za igranje pokra na spletu, ki vsebuje splošne pogoje poslovanja, ki jih določi ta družba, na drugi strani pa take dejavnosti ni niti uradno registrirala niti je ni ponujala tretjim osebam kot plačljivo storitev, ne izgubi statusa »potrošnika« v smislu te določbe, tudi če ta oseba to igro igra mnogo ur na dan, ima o njej obsežno znanje in iz te igre prejema velike dobitke.

Takšno stališče je v postopku zastopala tudi Slovenija.

Telenor Magyarország, C-807/18 in C-39/19

Sodišče je s sodbo z dne 15. septembra 2020 odločilo o predlogu madžarskega sodišča *Fővárosi Törvényszék*, s katerim je zastavilo več vprašanj, ki so se nanašala na področje uporabe drugega ter tretjega odstavka člena 3 Uredbe (EU) Uredbe (EU) 2015/2120 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji (v nadaljevanju: Uredba 2015/2120) in na razmerje med njima.

V ozadju navedenih združenih zadev sta tožbi telekomunikacijskega operaterja proti madžarskemu regulatorju, ki je v zvezi z mobilnimi paketi ugodnosti (My Music in My Chat), ki jih ponuja telekomunikacijski operater, v obravnavanih primerih ugotovil kršitev tretjega odstavka člena 3 Uredbe (EU) 2015/2120. Pristojni regulator je zadevnemu operaterju naložil odpravo obstoječih razlik med nekaterimi vrstami internetnega prometa.

Veliki senat Sodišča je po izvedenem pisnem in ustnem delu postopka odločil:

Člen 3 Uredbe (EU) 2015/2120 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o določitvi ukrepov v zvezi z dostopom do odprtega interneta in spremembi Direktive 2002/22/ES o univerzalni storitvi in pravicah uporabnikov v zvezi z elektronskimi komunikacijskimi omrežji in storitvami ter Uredbe (EU) št. 531/2012 o gostovanju v javnih mobilnih komunikacijskih omrežjih v Uniji je treba razlagati tako, da paketi, ki jih zagotavlja ponudnik storitev dostopa do interneta s sporazumi, sklenjenimi s končnimi uporabniki, v skladu s katerimi lahko ti kupijo pavšal, ki jim daje pravico, da brez omejitev uporabljajo določeno količino podatkov, ne da bi se odštela uporaba nekaterih posebnih aplikacij in storitev, ki so zajete z „ničelno tarifo“, in da lahko po porabi te količine podatkov še naprej brez omejitev uporabljajo te posebne aplikacije in storitve, medtem ko se za preostale razpoložljive aplikacije in storitve uporabijo ukrepi onemogočanja ali upočasnjevanja prometa:

- *niso združljivi z odstavkom 2 tega člena v povezavi z njegovim odstavkom 1, če ti paketi, sporazumi in ukrepi onemogočanja ali upočasnjevanja omejujejo uveljavljanje pravic končnih uporabnikov, ter*
- *niso združljivi z odstavkom 3 navedenega člena, če navedeni ukrepi onemogočanja ali upočasnjevanja temeljijo na poslovnih razlogih.*
- Smiselno enako stališče je v pisnem in ustnem delu postopka predhodnega odločanja zastopala tudi Slovenija.

Delegación del Gobierno en Melilla, C-38/20

Špansko predložitveno sodišče *Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla* (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) je podalo predlog za sprejem predhodne odločbe v zvezi s skladnostjo španske ureditve, na podlagi katere je zaradi zahtev nacionalne obrambe na nekaterih območjih izvrševanje lastninske pravice za tujce omejeno. Predložitveno sodišče je zanimalo, ali je takšna ureditev skladna s svobodo ustanavljanja iz člena 49 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in prostim pretokom kapitala iz členov 63 in 65 PDEU ter s prepovedjo diskriminacije iz člena 18 PDEU.

Pristojni španski organ v Melilli (enklava španske suverenosti na severu afriške celine, ki v celoti meji na Kraljevino Maroko) je osebi ZP kot državljanu države, ki ni članica Evropske unije, z odločbo naložil kazen v višini 10.000 EUR in obveznost odstranitve tega, kar je bilo na parceli nezakonito zgrajeno ob kršitvi zakonodaje v zvezi s t.i. »območji, pomembnimi za nacionalno obrambo«. Oseba ZP je namreč gradila na parceli, ki se nahaja na »območju, na katerem je dostop do lastnine za tujce omejen«, brez obveznega predhodnega dovoljenja, ki ga zahteva španska zakonodaja. Na podlagi navedene odločbe je bil solastnik zemljišč in sornaročnik gradbenih del, ki pa je bil državljan druge države članice EU, solidarno odgovoren za plačilo naloženega zneska kazni, prav tako pa bi ga bremenile negativne posledice odstranitve gradnje. Kot je izhajalo iz predloga za predhodno odločanje, je bil v ozadju navedene ureditve javni interes za nacionalno obrambo.

Republika Slovenija je v obravnavani zadevi vložila pisno vlogo. Ker je špansko predložitveno sodišče umaknilo predlog za predhodno odločanje, je Sodišče s sklepom z dne 27. novembra 2020 zadevo izbrisalo iz registra zadev.

2.10.2.2 Postopek po tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti

Evropska komisija proti Republiki Sloveniji, C-63/19

Evropska komisija je 16. aprila 2019 pred Sodiščem vložila tožbo zoper Republiko Slovenijo, s katero je zahtevala ugotovitev, da Slovenija z enostranskim zasegom dokumentov, povezanih z izvajanjem nalog Evropskega sistema centralnih bank in Eurosistema, v prostorih Banke Slovenije in nelojalnim sodelovanjem z Evropsko centralno banko pri tem vprašanju, ni izpolnila obveznosti iz člena 343 PDEU, člena 39 Protokola št. 4 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, členov 2, 18 in 22 Protokola št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije ter člena 4(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Komisija je v tožbi Sodišču predlagala, naj naloži Republiki Sloveniji plačilo stroškov.

S sodbo z dne 17. decembra 2020 je Sodišče v velikem senatu odločilo, da je Republika Slovenija z enostranskim zasegom dokumentov, povezanih z izvajanjem nalog Evropskega sistema centralnih bank in Eurosistema, v prostorih Banke Slovenije in – kar zadeva obdobje po tem zasegu – s tem, da pri tem vprašanju z Evropsko centralno banko ni lojalno sodelovala, ni izpolnila obveznosti iz člena 343 PDEU, člena 39 Protokola (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, členov 2, 18 in 22 Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske Unije ter člena 4(3) PEU.

Sodišče je v sodbi podalo razlago Protokola o privilegijih in imunitetah. Poudarilo je, da je pojem »arhivi Unije« avtonomen pojem prava Unije, ki se razlikuje od tistega, ki ga lahko upoštevajo mednarodne organizacije. Privilegiji in imunitete, ki jih Protokol o privilegijih in

imunitetah priznava Uniji, so funkcionalne narave, ker je njihov namen preprečiti oviranje delovanja in neodvisnosti Unije. Na podlagi tega je Sodišče zaključilo, da »arhivi Unije« iz člena 2 Protokola o privilegijih in imunitetah nujno zajemajo vse dokumente v zvezi z dejavnostmi Unije in njenih institucij, organov, uradov in agencij ali v zvezi z izvajanjem nalog teh subjektov, in sicer ne glede na vrsto dokumenta, datum, obliko in fizični nosilec, ki so jih ustvarile ali prejele institucije, organi, uradi ali agencije Unije oziroma njihovi predstavniki ali uradniki med opravljanjem svojih funkcij in ki se nanašajo na dejavnosti teh subjektov ali so povezani z izvajanjem njihovih nalog. Člen 2 Protokola o privilegijih in imunitetah posledično zajema tudi arhive institucije Unije, ki so v prostorih, ki niso prostori Unije.

Kot je Sodišče poudarilo že v sodbi z dne 26. februarja 2019 v zadevi *Rimšēvičs in ECB proti Latviji*, C-202/18 in C-238/18, je Evropski sistem centralnih bank (ESCB) »*sui generis*« pravni sistem, ki združuje nacionalne institucije (nacionalne centralne banke) in institucijo Unije (ECB). V tem zelo integriranem sistemu imajo nacionalne centralne banke in njihovi guvernerji hibridni status: sicer so nacionalni organi, a delujejo v okviru ESCB. Prav iz tega razloga posredovanja dokumentov med ECB in nacionalnimi centralnimi bankami v okviru integriranega sistema ni mogoče šteti kot posredovanja »tretji osebi«, s čimer bi se institucija odpovedala varstvu zadevnih dokumentov (87. odstavek sodbe).

Sodišče je zaključilo, da je treba šteti enostranski zaseg dokumentov, ki predstavljajo arhiv Unije, torej zaseg brez soglasja zadevne institucije ali odločbe sodišča Unije, za kršitev načela nedotakljivosti arhivov Unije. Ob tem instituciji Unije ni treba dokazovati, da bi razkritje njenih dokumentov pomenilo oviro za delovanje in neodvisnost Unije. Obstoj privilegijev in imunitet v korist mednarodnih organizacij in njihovih institucij sam po sebi tudi ni v nasprotju z načelom pravne države in ne more povzročiti neobstoja odgovornosti storilcev za kazniva dejanja oziroma ne more neupravičeno otežiti ali celo onemogočiti izvajanja kazenskih preiskav (105. odstavek). Ureditev namreč omogoča nacionalnim organom, da se obrnejo na zadevno institucijo Unije, da bi ta odpravila nedotakljivost zadevnih dokumentov.

Po mnenju Sodišča se Republika Slovenija, da bi upravičila kršitev načela nedotakljivosti arhivov Unije, tudi ne more sklicevati na obveznost ECB, da ta jasno opredeli svoje arhive in da sprejme ukrepe za njihovo varstvo. Po mnenju Sodišča se za varstvo, ki je arhivom priznано s Protokolom o privilegijih in imunitetah, ne zahteva jasna in predhodna identifikacija dokumentov, ki sodijo v te arhive (109. odstavek).

Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da so države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja dolžne odpraviti protipravne posledice kršitve prava Unije in da je taka obveznost naložena vsakemu organu zadevne države članice v okviru njegovih pristojnosti. Ker je ta obveznost vzajemna, je bila ECB zavezana pomagati slovenskim organom, da bi ti lahko, kolikor je mogoče, odpravili protipravne posledice zasega dokumentov, ki so ga opravili v prostorih Banke Slovenije. Vendar pa je bilo za to nujno, da bi slovenski organi omogočili ECB, da bi med zaseženimi dokumenti opredelila dokumente, ki so povezani z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema. Sodišče je zaključilo, da slovenski organi ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ECB niso dovolili, da bi ta opravila tako opredelitev. Prav tako slovenski organi teh dokumentov do takrat Banki Slovenije niso vrnili, čeprav naj dokumenti za kazensko zadevo naj ne bi bili upoštevni (126. odstavek).

Na podlagi vseh zgoraj navedenih razlogov je Sodišče ugodilo tožbi Komisije ter ugotovilo kršitev zgoraj navedenih določb primarnega prava Unije.

2.10.2.3 Postopek po tožbi na ugotovitev ničnosti pravnega akta EU

Republika Slovenija proti Evropski komisiji, T-626/17

Splošno sodišče je s sodbo z dne 9. septembra 2020 kot neutemeljeno zavrnilo tožbo, ki jo je Republika Slovenija vložila proti Evropski komisiji zaradi ugotovitve ničnosti Delegirane uredbe 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 vin.

Izpodbijana uredba je v delu A Priloge XV k Uredbi (ES) št. 607/2009 spremenila tako, da je od začetka uporabe izpodbijane uredbe 1. julija 2013 hrvaškim pridelovalcem vina iz sorte vinske trte teran dovoljeno označevati vino z imenom te sorte, ki je popolna enakozvočnica slovenske zaščitene označbe porekla (ZOP) Teran (PDO-SI-A1581), vendar samo za vino z ZOP »Hrvatska Istra« (PDO-HR-A1652) pod pogojem, da sta »Hrvatska Istra« in »teran« v istem vidnem polju ter je ime »teran« napisano z manjšimi črkami kot »Hrvatska Istra«. Izpodbijana uredba je tudi določila, da se vino z ZOP »Hrvatska Istra« (PDO-HR-A1652), proizvedeno pred datumom začetka njene veljavnosti po veljavni zakonodaji, lahko trži do prodaje zalog, tudi če ne izpolnjuje pogojev glede označevanja iz vrstice 55 dela A Priloge XV k Uredbi (ES) št. 607/2009, kakor je bila dodana z izpodbijano uredbo.

Slovenija je v tožbi navajala naslednje tožbene razloge:

1. Komisija je z izdajo izpodbijane uredbe kršila člen 232 Uredbe o enotni skupni ureditvi trgov kmetijskih proizvodov št. 1308/2013 (v nadaljevanju: Uredba o enotni SUT št. 1308/2013), upoštevajoč, da se ta uredba uporablja od 1. januarja 2014 dalje, medtem ko se izpodbijana uredba uporablja od 1. julija 2013 dalje. Komisija je s tem prekorachila meje pooblastila iz 2. stavka tretjega odstavka člena 100 Uredbe o enotni SUT št. 1308/2013.
2. 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.
3. 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 št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
4. 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. julijem 2013.
5. 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 prekorachila meje pooblastila iz citiranega člena uredbe.
6. Komisija je z izdajo izpodbijane uredbe kršila člen 290 PDEU in drugi odstavek člena 13 PEU, saj je prekorachila meje pooblastila za sprejem delegiranega akta, kot ji ga daje citirani člen PDEU, s tem pa tudi prekorachila meje pooblastil, ki ji jih dajejo Pogodbe.

7. 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.
8. S tem, ko je Komisija spremenila vsebino izpodbijane uredbe v primerjavi z osnutkom delegiranega akta, ki je bil predstavljen 24. januarja 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.

Splošno sodišče je vse tožbene razloge zavrnilo kot neutemeljene. V nadaljevanju so navedeni bistveni poudarki sicer obširne sodbe.

Skladno s stališčem Splošnega sodišča je ZOP »Teran« premoženjska pravica slovenskih proizvajalcev vina in je kot takšna v pravnem redu Unije zaščitena skladno s členom 17 Listine EU o temeljnih pravicah. V tej zvezi je Splošno sodišče poudarilo, da namen delegirane uredbe ni preprečiti vsakršno trženje vin, zaščiteneh s slovensko ZOP »Teran«, še manj pa odpraviti to ZOP. Hkrati je ugotovilo, da je Komisija z delegirano uredbo omejila obseg varstva, ki izhaja iz lastninske pravice, podeljene upravičencem do slovenske ZOP „Teran“, in da so ti upravičenci zaradi delegirane uredbe izgubili monopol nad uporabo imena „Teran“ za označevanje svojih vin. Premoženjske pravice namreč niso absolutne; njihovo izvajanje se lahko omeji, če so te omejitve predpisane z zakonom, če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih uresničuje Unija, in če glede na zastavljeni cilj ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi ogrožal bistvo pravice. V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem načela sorazmernosti je Splošno sodišče poudarilo, da ima zakonodajalec Unije, pa tudi Komisija, v okviru izvajanja svojih pristojnosti široko diskrecijsko pravico, zaradi česar je stopnja sodnega nadzora omejena. Navedeno pomeni, da na zakonitost sprejetega ukrepa vpliva le njegova očitna neprimernost. Pri presoji Splošnega sodišča je bilo zato edino merilo, ki ga je bilo treba uporabiti v tem okviru, ali je bil sprejeti ukrep očitno neprimeren, ne pa, ali je bil ukrep, ki ga je sprejela Komisija, edini ali najboljši možen.

Splošno sodišče je navedlo, da je Delegirana uredba skladno s svojim ciljem »zaščite obstoječih praks označevanja« priznala pravno veljavnost interesom hrvaških proizvajalcev vin, za katere ne velja ZOP »Teran«, a so pred pristopom Hrvaške k Uniji imeli zakonite prakse označevanja z imenom sorte vinske trte »teran«, ki je homonim slovenske zaščitene označbe, da še naprej označujejo svoja vina z imenom te sorte; ter na drugi strani potrošnikov, ki so bili navajeni, da so bile na etiketah vin, ki jih proizvajajo ti proizvajalci, navedbe imena sorte.

Splošno sodišče je v zvezi s sorazmernostjo Delegirane uredbe poudarilo, da Komisija ni zgolj odobrila odstopanja pri označevanju za določena hrvaška vina, ampak je tudi preverila obstoj zakonitih praks označevanja v Hrvaški ob njenem pristopu k Uniji. Pri oceni sorazmernosti je pomembno vlogo igrala ugotovitev Splošnega sodišča, da je Komisija za sporno odstopanje pri

označevanju s sorto »teran« določila posebne pogoje, ki niso določeni za nobeno drugo sorto vinske trte, prav zato, da bi upoštevala pomisleke, ki jih je izrazila Slovenija, in zato, da potrošniki ne bi bili zavedeni.

Komisija je za izdajo Delegirane uredbe imela izrecno pravno podlago v drugem pododstavku tretjega odstavka člena 100 Uredbe 1308/2013, ki je bila po mnenju Splošnega sodišča edina možna pravna podlaga, ki jo je Komisija lahko uporabila v trenutku odločanja. Prav tako drugi pododstavek tretjega odstavka člena 100 Uredbe št. 1308/2013 ne ustvarja novega pooblastila za Komisijo, temveč gre za neposredno kontinuiteto tretjega odstavka člena 118.j Uredbe št. 1234/2007, ki je veljala in se je uporabljala na dan pristopa Republike Hrvaške k Uniji, to je 1. julija 2013.

Upoštevajoč besedno razlago tretjega odstavka člena 100 Uredbe 1308/2013 je Splošno sodišče zaključilo, da navedeni člen Komisiji ne nalaga nobenega roka, v katerem bi morala slednja ukrepati. Poudarilo je, da postopek sprejetja delegiranih aktov lahko traja več ali manj časa, odvisno od okoliščin primera. Na načelni ravni je Splošno sodišče sicer pritrdilo Sloveniji, da neobstoj roka, ki bi bil izrecno določen v predpisih, ki se uporabljajo za sprejetje delegirane uredbe, ki določa odstopanje na področju označevanja, nikakor ne pomeni, da se lahko Komisija izogne splošnim načelom, ki urejajo časovno ukrepanje institucij Unije, zlasti obveznosti spoštovanja načela razumnega roka ter načel pravne varnosti, spoštovanja pridobljenih pravic in varstva legitimnih pričakovanj. Vendar pa je po presoji konkretnih okoliščin očitok Slovenije zavrnilo, sklicujoč se na to, da Komisija ni ostala pasivna ter da je poskušala najti rešitev konflikta med Slovenijo in Hrvaško s pogajanjem. Po oceni Splošnega sodišča torej Komisija ni neomejeno odlašala.

Načelo pravne varnosti načeloma nasprotuje temu, da se aktom Unije prizna retroaktivni učinek. Vendar je to prepoved mogoče izključiti, če sta izpolnjena dva kumulativna pogoja, in sicer, prvič, da cilj izpodbijanega akta zahteva, da se temu aktu podeli retroaktivni učinek, in drugič, da so bila legitimna pričakovanja zadevnih oseb ustrezno upoštevana. V zvezi s ciljem delegirane uredbe je Splošno sodišče zaključilo, da je bil njen namen zaščititi prakse označevanja, ki so na Hrvaškem obstajale pred pristopom k Uniji. Glede legitimnih pričakovanj slovenskih proizvajalcev pa je zaključilo, da Komisija niti s predhodno izdajo Izvedbene uredbe št. 753/2013 niti z izjavo tiskovnega predstavnika člana Komisije, na katero se je sklicevala Slovenija, ni podala natančnih, brezpogojnih in skladnih zagotovil iz pooblaščenih in zanesljivih virov, da Hrvaški odstopanje glede označevanja vin ne bo odobreno. Po mnenju Splošnega sodišča zato ni mogoče govoriti o kršitvi načela *nemo potest venire contra factum proprium*.

Kar se tiče vprašanja (ne)sorazmernosti posega v premoženjske pravice slovenskih proizvajalcev, in sicer obstoja sopomenke „istrijanac“, je Splošno sodišče zavrnilo analogno uporabo sodbe Sodišča v zadevi C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA)*. Navedlo je, da »dejstvo, da se je [v zadevi C-347/03] prepoved označevanja štela za sorazmerno zaradi obstoja sopomenk, ne pomeni, da je izpodbijana uredba, katere namen je, obratno, dovoliti uporabo imena sorte vinske trte pri označevanju na podlagi zakonitega pooblastila v ta namen [...], nesorazmerna, ker za to ime sorte obstajajo sopomenke.« Splošno sodišče je prav tako menilo, da iz spisa ne izhaja, da se je ime „istrijanac“ v času pristopa Hrvaške k Uniji v tej državi dejansko uporabljalo na področju označevanja, tako da bi ga Komisija morala upoštevati pri sprejetju izpodbijane uredbe. Glede na navedeno Komisija torej ni očitno prekoračila tega, kar je bilo potrebno za doseg cilja, ki se uresničuje v obravnavani zadevi.

2.10.2.4 Postopek po tožbi zaradi kršitve prava EU zoper drugo državo članico EU

Republika Slovenija proti Republiki Hrvaški, C-457/18

Republika Slovenija je 13. julija 2018 po pooblaščenih odvetnici dr. Maji Menard na Sodišču vložila tožbo zoper Republiko Hrvaško zaradi neizpolnjevanja obveznosti. Sodišču je predlagala, naj ugotovi, da je tožena stranka kršila člena 2 in 4(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), člen 5(2) Uredbe (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki, skupaj z njeno Prilogo I, sistem Evropske unije za nadzor, inšpekcijo in izvajanje pravil skupne ribiške politike, ki ga vzpostavljata Uredba št. 1224/2009 in Izvedbena uredba št. 404/2011, člen 4 in člen 17, v povezavi s členom 13, Uredbo (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja ter člen 2(4), in člen 11(1) Direktive 2014/89/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje. Prav tako je Republika Slovenija predlagala, da Sodišče naloži toženi stranki, naj nemudoma preneha z navedenimi kršitvami ter ji naloži plačilo stroškov postopka.

Sodišče, ki je odločalo v velikem senatu, je s sodbo z dne 31. januarja 2020 odločilo, da ni pristojno za odločanje o obravnavani tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti. V tej zvezi je poudarilo, da je v sodbi z dne 30. septembra 2010 v zadevi *Komisija proti Belgiji*, C-132/09, v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti že presodilo, da ni pristojno za odločanje o razlagi mednarodnega sporazuma, ki so ga sklenile države članice in katerega predmet ne sodi na področja pristojnosti Unije, ter o obveznostih, ki iz njega izhajajo za države članice. Sodišče je poudarilo, da iz navedene sodne prakse izhaja, da ni pristojno za odločanje o tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, ne glede na to, ali je ta vložena na podlagi člena 258 ali 259 PDEU, če je kršitev določb prava Unije, navedena v utemeljitev te tožbe, akcesorna v razmerju do domnevne kršitve obveznosti, ki izhajajo iz takega sporazuma.

Po mnenju Sodišča zatrjevane kršitve primarnega prava Unije (iz prvega in drugega tožbenega razloga) kot tudi zatrjevane kršitve sekundarne zakonodaje Unije (kot izhajajo iz tretjega do šestega tožbenega razloga) izhajajo iz tega, da naj bi Republika Hrvaška kršila obveznosti, ki izhajajo iz Arbitražnega sporazuma in arbitražne razzsodbe, izdane na podlagi tega sporazuma, zlasti obveznost spoštovanja meje, določene v tej razzsodbi. To, da Republika Hrvaška zavrača izvršitev arbitražne razzsodbe, naj bi namreč Republiki Sloveniji onemogočalo, da na svojem celotnem ozemlju izvaja zadevne določbe sekundarne zakonodaje Unije. Arbitražno razzsodbo je izdalo mednarodno sodišče, ustanovljeno na podlagi dvostranskega arbitražnega sporazuma, urejenega z mednarodnim pravom, pri čemer pa predmet tega sporazuma ne sodi na področja pristojnosti Unije, niti ni bila Unija njegova pogodbenica. Iz navedenega po mnenju Sodišča izhaja, da so zatrjevane kršitve prava Unije s strani Republike Hrvaške akcesorne v razmerju do domnevne kršitve obveznosti, ki izhajajo iz dvostranskega mednarodnega sporazuma (104. odstavek sodbe).

Sodišče je v tej zvezi poudarilo še, da so v skladu z mednarodnim pravom države članice pristojne za geografske razmejitve svojih meja, na kar opozarja tudi člen 77(4) PDEU. Ozemeljska veljavnost Pogodb v smislu člena 52 PEU in člena 355 PDEU je namreč določena s sklicevanjem na nacionalna ozemlja.

Ker je predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti (člen 259 PDEU) lahko le nespoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, je Sodišče zaključilo, da ni pristojno, da bi se v okviru obravnavane tožbe izreklo o zatrjevani kršitvi obveznosti iz Arbitražnega sporazuma in

arbitražne rzsodbe, iz katere izhajajo očitki Republike Slovenije v zvezi z domnevnimi kršitvami prava Unije (105. odstavek). Sodišče torej ni pristojno, da v okviru obravnavane tožbe preuči vprašanje obsega in meja ozemelj Republike Hrvaške in Republike Slovenije ter pri tem neposredno uporabi mejo, določeno z arbitražno rzsodbo, da bi preverilo resničnost zatrjevanih kršitev prava Unije, saj bi sicer prekoračilo pristojnosti, ki so mu podeljene s Pogodbama, in bi poseglo v pristojnosti, ki so državam članicam pridržane glede geografske razmejitve njihovih meja (107. odstavek).

Sodišče je v tej zvezi poudarilo, da njegove ugotovitve ne vplivajo na nobeno od obveznosti, ki za obe državi članici (v okviru njihovih vzajemnih razmerij ter tudi razmerij do Unije in drugih držav članic) izhajajo iz člena 4(3) PEU, za lojalno prizadevanje, da se vzpostavi dokončna pravna rešitev v skladu z mednarodnim pravom, ter s katero se zagotavlja učinkovita in neovirana uporaba prava Unije na zadevnih območjih, ter za končanje njunega spora z uporabo katerega koli sredstva za njegovo rešitev, vključno z morebitno predložitvijo tega spora Sodišču v skladu s posebnim sporazumom na podlagi člena 273 PDEU.

3. STRATEŠKE USMERITVE ZA NADALJNJE DELO DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS

Velika vpetost države v sodne in upravne postopke ni spodbudna, saj se je mogoče strinjati, da družba ne prenese neomejene količine spornih razmerij, zlasti ne, ko je stranka v sporu država. Državno odvetništvo RS to »zadrego« rešuje ne le z zastopanjem Republike Slovenije v konkretnih postopkih pred sodišči in upravnimi organi ter z vključevanjem v postopke alternativnega reševanja sporov, temveč vedno bolj tudi z opozarjanjem predlagatelje predpisov na nekatere bolj ali manj (ne)posrečene zakonodajne rešitve ter na neustrezno prakso pravnega odločanja posameznih državnih organov, iz katere izvirajo preštevilni spori, ter nudenju strokovne pomoči v obliki pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije. V okviru poudarjene poravnalne funkcije si Državno odvetništvo RS prizadeva spore reševati že v predhodnih postopkih na miren način.

3.1 Poslanstvo Državnega odvetništva RS

Poslanstvo Državnega odvetništva RS in s tem tudi posameznega državnega odvetnika je prispevati k zagotavljanju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države kot enega od konstitutivnih elementov države ter drugih pravic in interesov Republike Slovenije in s tem zagotoviti spoštovanje načel pravne države.

Državni odvetniki svoje poslanstvo uresničujejo odgovorno, strokovno, kvalitetno, transparentno in učinkovito.

3.2 Vizija Državnega odvetništva RS 2030

Državno odvetništvo RS kot samostojen in avtonomen državni organ uspešno opravlja svoje zakonske naloge in pristojnosti. Temelj moderne organizacije Državnega odvetništva RS je posameznik, katerega ustvarjalnost in iznajdljivost se nenehno spodbuja. Državno odvetništvo RS zagotavlja redna, obdobjna in sprotna usposabljanja vseh zaposlenih na področjih njihovega dela ter na ta način skrbi za poenoteno delo in poslovanje.

Državni odvetniki v letu 2030 bodo še vedno najprej vrhunski pravni strokovnjaki, ki bodo hkrati večji in napredni uporabniki informacijskih rešitev pri svojem delu. Svoje delo bodo lahko opravljali krajevno neodvisno, na vseh točkah pa bodo s pomočjo tehnoloških rešitev nemoteno, hitro in preprosto dostopali do vseh virov (spisov, internih zbirk podatkov, javnih zbirk podatkov ipd.), potrebnih za svoje delo. Pri pripravi dokumentov si bodo pomagali z učinkovitimi, uporabnikom prijaznimi rešitvami, medtem ko jim bosta umetna inteligenca in obsežna notranja podatkovna zbirka pravne prakse za njihovo področje dela v veliko pomoč pri učinkovitejšemu in hitrejšemu reševanju zadev. Čeprav bodo posamezniki še vedno lahko tiskali dokumente in jih uporabljali v fizični obliki, bodo poslovni procesi temeljili na elektronski izmenjavi dokumentov.

Državno odvetništvo RS tudi na področju IKT deluje kot samostojen organ in aktivno spremlja, preizkuša ter v svoje poslovanje uvaja informacijske rešitve, skladne z zadnjimi trendi na področju informacijskih tehnologij in njihove rabe v pravosodju. Z digitalizacijo poslovnih

procesov, okrepljeno in optimalno razporeditvijo človeških in finančnih virov ter z opolnomočenjem vseh zaposlenih z digitalnimi in drugimi potrebnimi kompetencami notranjim in zunanjim uporabnikom (državni organi, državljeni in podjetja) zagotavlja učinkovite, varne in uporabniku prijazne digitalne rešitve, ki omogočajo učinkovito delo na delovnem mestu in na daljavo.

3.3 Strateški cilji:

- kakovost izvajanja pristojnosti,
- optimizacija in digitalizacija poslovanja,
- transparentnost poslovanja,
- stimulatивно delovno okolje, ki zaposlene motivira k inovativnosti in ustvarjalnosti.

Za doseganje strateških ciljev Državnega odvetništva RS je rast učinkovitosti, uspešnosti in zakonite zaščite interesov Republike Slovenije ključnega pomena. Učinkovitost zahteva pregledno in stabilno zakonodajo, odlično usposobljenost višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov, kandidatov za državne odvetnike in ostalih javnih uslužbencev ter ustrezna orodja za delo, dobro tehnično opremljenost in stimulatивно delovno okolje. Na pomembno mesto postavljamo timsko delo, odprt pretok znanja in izkušenj med zaposlenimi ter vzpostavitev delovnega okolja, v katerem se rojevajo praktične ideje in domiselne rešitve. S tem našim strankam zagotavljamo višjo kakovost storitev in večje možnosti za doseganje zastavljenih ciljev. V želji po zmanjšanju tveganja za nastanek spornih razmerij bo Državno odvetništvo RS v sodelovanju z zastopanimi subjekti oblikovalo smernice in vzorce, kot pripomoček za sklepanje najpogostejših gospodarskih pogodb, ki jih država in njeni organi sklepajo z gospodarskimi subjekti. Državnim organom in gospodarskim subjektom bo dostop do smernic in vzorcev pogodb omogočen preko interaktivne digitalne vstopno izstopne točke.

3.3.1 Kakovost izvajanja pristojnosti

- Skrb za rast učinkovitosti in uspešnosti zastopanja države in državnih organov ter subjektov v primerih, določenih v drugem in tretjem odstavku 12. člena ZDOdv, v zadevah pred sodišči glede njihovih premoženjskih in drugih pravic ter koristi.
- Zavzemanje za reševanje sporov 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 za sodišča. V tem segmentu si bo Državno odvetništvo RS prizadevalo k aktivnejšemu podajanju predlogov resornim ministrstvom, in sicer ob pričakovani njihovi večji odzivnosti.
- 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. Državno odvetništvo RS se bo zavzemalo tudi za aktivnosti k pogostejšim posredovanjem zaprosil za pravna mnenja, in sicer še pred odločitvijo, ki jo ministrstva sprejmejo.
- Državno odvetništvo RS si bo še posebej prizadevalo za tvorno sodelovanje z vsemi subjekti, ki jih zastopa.

- V želji po zmanjšanju tveganja za nastanek spornih razmerij si bo Državno odvetništvo RS prizadevalo, da bi v sodelovanju z zastopanimi subjekti oblikovalo smernice (lahko tudi vzorce) za vsebino posameznih tipov tistih pogodb, ki se na posameznih ministrstvih najpogosteje sklepajo. Pri tem bi se upoštevala vsa relevantna zakonodaja in aktualna sodna praksa, ob spremljanju sprememb zakonodaje in sodne prakse pa bi se sproti pripravljale dopolnitve smernic (vzorcev) ter bi se jih posredovalo zastopanim subjektom.
- Državno odvetništvo RS je pripravljeno aktivno sodelovati tako pri nastanku kot spremembi in dopolnitvi zakonov in podzakonskih aktov, ki se nanašajo na premoženjskopravne zadeve države in njenih organov, kot tudi v polni meri spremljati sodno prakso vseh sodišč v RS in ESČP ter SEU.
- Poudarek na še večjem sodelovanju s sozastopnikom, kar bo prispevalo k udejanjenju aktivne vloge sozastopnika pri vsebinskem usklajevanju ukrepov za zaščito interesov Republike Slovenije pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.

3.3.2 Optimizacija in digitalizacija poslovanja

- 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.
- Poudarjena vključitev Državnega odvetništva RS kot aktivnega sogovornika pri vpeljevanju sistemskih rešitev v pravosodju, predvsem tistih, ki razširjajo pristojnosti Državnega odvetništva RS.
- Skrb za nenehno prilagajanje notranje organizacije in kadrovske sestave potrebam organa, posledično pa zagotavljanje zadostnih prostorskih kapacitet, pisarniške in tehnične opreme ter posodobitev voznega parka.
- Posebna aktivnost bo še naprej usmerjena k zagotavljanju poenotene obravnave zadev z enako oziroma podobno dejansko in pravno podlago, tudi s poudarkom na timskem reševanju zadev. To je še posebej pomembno pri kompleksnejših zadevah z multidisciplinarnimi vsebinami, zaradi katerih je potrebno znanje iz različnih pravnih področij, kar bo pripomoglo k še boljšemu zastopanju oziroma svetovanju.
- Večja poklicna mobilnost in sposobnost hitrejšega prilagajanja potrebam delovnih procesov.
- Vse aktivnosti bodo usmerjene v smeri priprave tehničnih in vsebinskih pogojev ter upravljanju sprememb v digitalnem okolju. Digitalna transformacija združuje vse, za digitalizacijo pomembne elemente – upravljanje in nadzor, poslovne procese, kulturo in vedenje ter IT in infrastrukturo – v optimalno delujoč, neločljivo povezan ekosistem.

3.3.3 Transparentnost poslovanja

- Celovito, ažurno in transparentno obveščanje javnosti o svojem delu in zadevah, ki sodijo v pristojnost Državnega odvetništva RS. Svojo vlogo bo Državno odvetništvo krepilo tudi preko večje medijske pojavnosti, v smislu organiziranja pogostejših novinarskih konferenc s celovitim informiranjem javnosti glede uspehov Državnega odvetništva RS pred nacionalnimi in mednarodnimi sodišči.

3.3.4 Stimulativno delovno okolje, ki zaposlene motivira k inovativnosti in ustvarjalnosti

- V osrčju našega načina dela je ustvarjanje medsebojnega zaupanja in sodelovanja med zaposlenimi znotraj Državnega odvetništva RS ter navzven s strankami, ki jih zastopamo.
- Spodbujanje zaposlenih k aktivnemu sodelovanju na posvetovanjih in izobraževanjih vseh državnih odvetnikov ter šolah in drugih oblikah izobraževanja, ki jih organizira CIP ali drugi izvajalci izobraževanj, s posebnim poudarkom na predstavitvi in strokovni obravnavi specifične problematike s področja dela in poslovanja Državnega odvetništva RS.
- Zagotavljanje učinkovitega in kakovostnega usposabljanja vseh zaposlenih na Državnem odvetništvu RS na vseh ravneh.
- Skrb za usposabljanje in nenehno preverjanje kompetentnosti vodstvenega kadra.
- Na pomembno mesto postavljamo timsko delo, odprt pretok znanja in izkušenj med zaposlenimi ter vzpostavitev delovnega okolja, v katerem se rojevajo praktične ideje in domiselne rešitve. S tem našim strankam zagotavljamo višjo kakovost storitev in večje možnosti za doseganje zastavljenih ciljev.
- Povezovanje z državnimi odvetništvami oziroma podobnimi organi v državah Evropske unije in širše, ter priprave na organizacijo mednarodnega kongresa.