



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNO ODVETNIŠTVO

**LETNO POROČILO O DELU
DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA
ZA LETO 2018**

Februar 2019

Kazalo

Predgovor	1
I. SPLOŠNI STATISTIČNI DEL	3
1. ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA – ORGANIGRAM	3
1.1 Pojasnilo k pripravi letnega poročila	3
1.2. Pravna podlaga delovanja Državnega odvetništva RS	5
1.3 Implementacija ZDOdv	8
2. KADROVSKO STANJE DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA	10
3. IZOBRAŽEVALNE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA	11
4. IZVAJANJE NALOG	13
4.1 Problematika s področja poslovanja državnega odvetništva	13
4.1.1 Področje informatike in informatizacije procesov	13
4.1.2 Področje organizacije in kadrovskih zadev	14
4.1.3 Področje splošnih zadev	16
4.2 Problematika s področja proračunskega financiranja	16
4.3 Problematika pri izvajanju zakonodaje	18
4.3.1 Problematika izvajanja 25. in 26. člena ZDOdv	19
4.3.2 Problematika izvajanja 12. člena ZDOdv	20
4.3.3 Problematika izvajanja določb oddelka ZDOdv „Predhodni postopek poskusa mirne rešitve spora“	23
4.3.4. Problematika prehoda v javno-uslužbenski sistem	24
4.4 Delo pri strokovnem nadzoru in ugotovitve ter sistemski in organizacijski ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti	26
4.5 Drugi podatki, ki pripomorejo k celoviti predstavitvi poslovanja Državnega odvetništva RS	28
4.5.1 Izvajanje Zakona o ureditvi določenih vprašanj zaradi končne razsodbe arbitražnega sodišča na podlagi arbitražnega sporazuma med Vlado R Slovenije in Vlado R Hrvaške	28
4.5.2 Oblike kolegijskega dela	29
4.5.3 Sodelovanje strokovnjakov	30
4.5.4 Odnosi z javnostmi	31
II. POSEBNI STATISTIČNI DEL	33
1. PODATKI O GIBANJU ZADEV PO PODROČJIH IN PO ODDELKIH	33
2. UDELEŽBA NA NAROKIH	43
3. PROCESNA DEJANJA	44
4. PREDHODNI POSTOPKI	45
5. ZASTOPANJE PRED SODIŠČI IN UPRAVNIMI ORGANI V RS, PRAVNO SVETOVANJE IN OBLIKOVANJE PRAVNIH MNENJ	47
5.1 Zastopanje pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji	47
5.2 Pravno svetovanje	47
5.3 Zastopanje in oblikovanje pravnih mnenj ZBIRNO – pojasnilo k tabeli 11	49
6. ZASTOPANJE PRED TUJIMI SODIŠČI IN TUJIMI ARBITRAŽAMI TER MEDNARODNIMI SODIŠČI IN MEDNARODNIMI ARBITRAŽAMI	54
7. ZADEVE, V KATERIH JE BILO VLOŽENO PRAVNO SREDSTVO	55

III. ANALITIČNI DEL	56
1. KRATKA OBRAZLOŽITEV PRIMERJALNIH VREDNOSTI PO POSAMEZNIH PODROČJIH Z NAVEDBO UKREPOV, KI SO BILI IZVEDENI ZA OBVLADOVANJE IN IZBOLJŠANJE REZULTATOV	56
1.1 Pregled gibanja zadev v letu 2018	56
1.2 Civilnopravne in gospodarske zadeve	60
1.2.1 Uvod	60
1.2.1.1 Odškodninska odgovornost države	60
1.2.1.2 Zahtevki iz pogodbenih razmerij	60
1.2.1.3 Zahtevki, povezani z lastninsko pravico	60
1.2.1.4 Zahtevki po ZKP in ZP-1 ter drugi zahtevki, povezani s kazenskimi postopki	60
1.2.1.5 Druga delovna področja	61
1.2.2 Statistični podatki	61
1.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti	62
1.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	63
1.2.4.1 Zadeve za plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva	63
1.2.4.2 Zadeve za plačilo odškodnine zaradi nerazglašanih oporok, deponiranih v sodni hrambi	66
1.2.4.3 Zadeve za povrnitev škode iz naslova prekomernega hrupa z javnih cest in železnic	67
1.2.4.4 Zadeve z zahtevki iz naslova pogodb o sofinanciranju iz evropskih sredstev	69
1.2.4.5 Zadeve, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice	70
1.2.4.6 Zadeve, ki se nanašajo na plačilo odškodnine iz naslova odgovornosti RS za kršitve pravice do dostojanstva zaradi neprimernih razmer v priporih in zaporih	71
1.3 Delovnopravne in socialnopravne zadeve	72
1.3.1 Uvod	72
1.3.2 Statistika	73
1.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti	74
1.3.3.1 Delovnopravne zadeve	74
1.3.3.2 Socialnopravne zadeve	75
1.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	75
1.3.4.1 Delovnopravne zadeve	75
1.3.4.2 Socialnopravne zadeve	76
1.4 Predhodni postopki	77
1.4.1 Postopki po 5. oddelku II. poglavja ZDOdv	77
1.4.1.1 Statistika	78
1.4.1.2 Analiza primerjalnih vrednosti	78
1.4.2 Predhodni postopki po III. poglavju Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja	80
1.4.2.1 Uvod	80
1.4.2.2 Statistika	81
1.4.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti	81
1.4.3 Predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku	83
1.4.3.1 Uvod	83
1.4.3.2 Statistika	83
1.4.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti	83
1.4.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	84
1.4.4 Predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških	85
1.4.4.1 Uvod	85
1.4.4.2 Statistika	85
1.4.4.3 Analiza primerjalnih vrednosti	75
1.5 Postopki izvršbe in zavarovanja	86
1.5.1 Uvod	86
1.5.1.1 Izvršilni postopki glede denarnih terjatev	87
1.5.1.1.1 Davčne terjatve	87
1.5.1.1.2 Delovno-socialne terjatve	87
1.5.1.1.3 Stroški sodnih postopkov in stroški sodišč	87

1.5.1.1.4 Odškodnine	87
1.5.1.1.5 Plačilo storitev in uporabe premoženja države ter plačilo škode za njegovo (p)oškodovanje	87
1.5.2 Statistika	88
1.5.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	89
1.5.4.1 Davčne terjatve	89
1.5.4.2 Postopki zavarovanja	89
1.5.4.3 Stroški postopka	90
1.5.4.4 Plačilo obveznosti po pravnomočnih sodnih odločbah	90
1.5.4.5 Stroški sodišč	91
1.5.4.6 Predhodni postopek v izvršilnih postopkih	91
1.5.4.7 Izvršilni postopki, v katerih RS nastopa kot dolžnik	93
1.5.4.8 Izvršilni postopki, v katerih RS nastopa kot upnik	94
1.5.4.9 Izvršilni postopki, v katerih RS nastopa kot dolžnik, na katerega je na podlagi sklepa o dedovanju prešlo premoženje zapustnika, ki je bil dožnik v izvršilnem postopku	96
1.5.4.10 Izvršba v tujini	96
1.6 Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	98
1.6.1 Uvod	98
1.6.2 Statistični podatki	98
1.6.3 Analiza primerjalnih vrednosti	99
1.6.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	100
1.6.4.1 Mediacija v postopkih po ZFPPIPP	100
1.6.4.2 Izvajanje 12. člena ZDOdv v povezavi z ZIZ in ZDavP-2	101
1.6.4.3 Sprejem odločitev, vezanih na stečajno maso	102
1.6.4.4 Sodelovanje v upniških odborih	102
1.6.4.5 Predlog za spremembo zakonodaje ZFPPIPP	102
1.7 Nepravdni postopki	103
1.7.1 Uvod	103
1.7.1.1 Zapuščinski postopki	103
1.7.1.2 Postopki za razdružitev solastnine	103
1.7.1.3 Zemljiškoknjižni postopki	104
1.7.1.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča	104
1.7.1.5 Drugi nepravdni postopki	105
1.7.2 Statistika	105
1.7.2.1 Zapuščinski postopki	105
1.7.2.2 Postopki za razdružitev solastnine	106
1.7.2.3 Zemljiškoknjižni postopki	106
1.7.2.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča	106
1.7.2.5 Drugi nepravdni postopki	106
1.7.3 Analiza primerjalnih vrednosti	107
1.7.3.1 Zapuščinski postopki	108
1.7.3.2 Zemljiškoknjižni postopki	109
1.7.3.3 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča	109
1.7.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in predlogi Državnega odvetništva RS	110
1.7.4.1 Zapuščinski postopki	110
1.7.4.1.1 Republika Slovenija kot dedič, prijave terjatev in omejitve dedovanja	110
1.7.4.1.2 Kaduciteta	112
1.7.4.2 Razdružitev solastnine	112
1.7.4.3 Zemljiškoknjižni postopki	113
1.7.4.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča	113
1.8 Postopki razlastitev	114
1.8.1 Uvod	114
1.8.2 Statistika	115
1.8.3 Analiza primerjalnih vrednosti	115
1.8.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	116
1.9 Upravne zadeve	117
1.9.1 Uvod	117
1.9.1.1 Upravni postopki in upravni spori	117

1.9.1.2 Druge pristojnosti Državnega odvetništva RS v upravnih zadevah – pristojnosti po posebnih zakonih	120
1.9.1.2.1 Zakon o ugotavljanju vzajemnosti	120
1.9.1.2.2 Zakon o brezplačni pravni pomoči	120
1.9.1.2.3 Zakon o načinu izvršitve sodbe evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08	120
1.9.2 Statistika	121
1.9.3 Analiza primerjalnih vrednosti	122
1.10 Postopki po Zakonu o denacionalizaciji	123
1.10.1 Uvod	123
1.10.2 Statistika	123
1.10.3 Analiza primerjalnih vrednosti	124
1.10.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	125
1.11 Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij	126
1.11.1 Uvod	126
1.11.2 Statistika	127
1.11.3 Analiza primerjalnih vrednosti	127
1.12 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice	127
1.12.1 Uvod	127
1.12.2 Statistika	128
1.12.2.1 Nove zadeve	128
1.12.2.1.1 Prejete zadeve – pritožbene zadeve na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin	128
1.12.2.1.2 Prejete zadeve – pritožbene zadeve proti drugim Visokim pogodbenim strankam Konvencije	129
1.12.2.1.3 Druge prejete zadeve	129
1.12.2.2 Zaključene zadeve	129
1.12.2.2.1 Pritožbene zadeve	129
1.12.2.2.2. Zadeve iz naslova izvršitve sodbe	130
1.12.2.3 Odprte zadeve	130
1.12.2.3.1 Pritožbene zadeve (navedena je le kršitev, ki se v vpisniku vodi kot glavni temelj zadeve)	130
1.12.2.3.2 Zadeve v zvezi z izvršitvijo sodb Sodišča	131
1.12.2.3.3 Zadeve iz drugih naslovov	131
1.12.3 Analiza primerjalnih vrednosti	131
1.13 Postopki pred Sodiščem Evropske unije	132
1.13.1 Uvod	132
1.13.2 Statistika	133
1.13.3 Analiza primerjalnih vrednosti	134
1.13.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	136
1.14 Postopki pred EFTA sodiščem	136
2. PRIKAZ IN OCENA ZAHTEVNEJŠIH PRIMEROV	138
2.1 Civilnopravne in gospodarske zadeve	138
2.1.1 Zadeva zaradi nenamenske porabe sredstev po pogodbi	138
2.1.2 Zadeva zaradi izpodbijanja dolžnikovih pravnih dejanj, ugotovitev ničnosti pogodbe in izbrisne tožbe	138
2.1.3 Zadeva zaradi neupravičene obogatitve	139
2.1.4 Zadeva zaradi napačne uporabe blagovne znamke, plačilo odškodnine in civilne kazni	140
2.1.5 Zadeva zaradi plačila – odlagališče radioaktivnih odpadkov	141
2.1.6 Zadeva zaradi ugotovitve lastninske pravice	141
2.1.7 Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi povzročitve škode po divjadi	143
2.1.8 Zadeve zaradi plačila odškodnine zaradi nepravilnega dela državnih organov in sodišč	143
2.2 Delovnopravne in socialno-pravne zadeve	146
2.2.1 Individualni delovni spori	146
2.2.1.1 Prenehanje delovnih razmerij	146
2.2.1.2 Plačilo solidarnostne pomoči	148
2.2.1.3 Vračilo stroškov izobraževanja	149
2.2.1.4 Neizkoriščeni dnevi tedenskega počitka	149

2.2.1.5 O uporabi tretjega odstavka 125. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku	151
2.2.2 Socialni spori	151
2.2.2.1 Dodatek za nego otroka	151
2.2.2.1.1 Tožbe na plačilo odškodnine	152
2.2.2.1.2 Ugotovitev ničnosti odločb oziroma zahteva za odpravo odločb po nadzorstveni pravici	152
2.2.2.1.3 Izplačilo dodatka za nego otroka za nazaj	153
2.2.2.2 Znižano plačilo vrta	153
2.2.2.3 Pravica do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti	153
2.2.2.4 Subvencije najemnine	154
2.2.2.5 Priznanje denarne socialne pomoči	154
2.2.2.6 Plačilo zakonskih zamudnih obresti	154
2.2.3 Kolektivni delovni spori	155
2.2.3.1 Izvrševanje kolektivne pogodbe	155
2.2.3.2 Ugotovitev nezakovitosti akta o sistemizaciji delovnih mest	155
2.2.4 Spor po Zakonu o kolektivnih tožbah	156
2.3 Postopki izvršbe in zavarovanja	156
2.3.1 Izvršilni postopek na nepremičnine dolžnika	156
2.3.2 Zadeva po ugovoru tretjega v postopku zavarovanja davčnega dolga	157
2.3.3 Zadeva zaradi nedopustnosti izvršbe	157
2.4 Postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja	158
2.4.1 Zadeva v zvezi z uveljavljanjem izločitvene pravice	158
2.5 Nepravdni postopki	159
2.5.1 Zemljiškoknjižne zadeve	159
2.5.2 Denacionalizacijske zadeve	160
2.5.2.1 Zadeve, povezane s Finančno in izravnalno pogodbo, v smislu izključenost iz kroga denacionalizacijskih upravičencev	160
2.5.2.2 Zadeve zaradi vrnitve zaplenjenega premoženja po Odloku AVNOJ	163
2.5.3 Postopki po ZIKS	165
2.6 Upravne zadeve	168
2.7 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP)	169
2.7.1 Pomembnejše nove zadeve	169
2.7.1.1 Pintar in drugi proti Sloveniji, pritožba št. 49969/14	169
2.7.2 Pomembnejše zaključene zadeve	170
2.7.2.1 Sodbe, v katerih so bile ugotovljene kršitve Konvencije, ki zahtevajo spremembo nacionalne zakonodaje in/ali spremembo pravnih stališč oziroma sodne prakse domačih sodišč	170
2.7.2.1.1 Kršitev pravice svobode izražanja iz 10. člena Konvencije	170
2.7.2.1.2 Kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije	172
2.7.2.1.3 Kršitev pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije	174
2.7.2.1.4 Kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega in tretjega odstavka 6. člena Konvencije	178
2.7.2.2 Ostale pomembne odločitve ESČP	181
2.7.2.2.1 Popovič proti Sloveniji, pritožba št. 7189/14	181
2.7.2.2.2 Rastoder proti Sloveniji, pritožba št. 50142/13	182
2.7.2.2.3 Lekić proti Sloveniji, pritožba št. 36480/07	184
2.7.2.2.4 S.S. proti Sloveniji, pritožba št. 40938/16	186
2.8 Postopki pred Sodiščem Evropske unije	189
2.8.1 Pomembnejše nove zadeve	189
2.8.1.1 Postopki predhodnega odločanja	190
2.8.1.1.1 Addiko Banka, C-407/18	190
2.8.1.1.2 Meštrovič in drugi, C-50/18, C-64/18, C-140/18, C-146/18 in C-148/18	190
2.8.1.1.3 E.G., C-662/17	191
2.8.1.2 Postopki po tožbi Komisije zaradi kršitve prava EU	192
2.8.1.2.1 Komisija proti Sloveniji, C-628/18	192
2.8.1.2.2 Komisija proti Sloveniji, C-631/18	192
2.8.1.2.3 Komisija proti Sloveniji, C-69/18	193
2.8.1.2.4 Komisija proti Sloveniji, C-188/18	193

PREDGOVOR

Spoštovani,

pred vami je poročilo o delu Državnega odvetništva RS za leto 2018, ki predstavlja vpogled v delo organa ter izvajanje nalog in pristojnosti po Zakonu o državnem odvetništvu, ki velja od maja 2017, uporabljati pa se je začel novembra 2017.

Če so leto 2017 z vidika organizacije in bodoče vsebine dela organa zaznamovale predvsem aktivnosti v zvezi s spreminjanjem podlage delovanja nekdanjega Državnega pravobranilstva, smo bili v letu 2018 soočeni predvsem z implementacijo določb Zakona o državnem odvetništvu, ki za funkcionarje in javne uslužbenke predvideva številne nove naloge, pristojnost in odgovornosti. Nova podlaga delovanja zastopnika države je odprla številna nerešena vprašanja, ki so terjala konceptualne in vsebinske spremembe našega dela, prav tako pa organizacijske in kadrovske posege.

Določbe Zakona o državnem odvetništvu z večjim poudarkom na svetovalni in pogajalski funkciji pri zaščiti premoženjskih in drugih interesov države pred domačimi in tujimi sodišči prinašajo pomembno nadgraditev preventivnega delovanja Državnega odvetništva RS, kar državni odvetniki posebej pozdravljamo. Večji poudarek na omenjenih funkcijah lahko namreč bistveno prispeva k razjasnitvi pravnokonfliktnih situacij še pred začetkom sodnih ali drugih postopkov.

Vendar pa je bilo že v fazi sprejemanja zakona zaradi nekaterih nedorečenosti ureditve, mogoče pričakovati dileme in različne interpretacije vsebine nekaterih zakonskih rešitev, kar se je ob uveljavljanju zakona samo še potrdilo. Nekateri normativni ohlapnosti je bilo treba namreč zapolniti z razlagami konkretnih dejanskih situacij.

Z nekaterimi določili zakona so bile v obseg in način dela Državnega odvetništva RS vnesene tudi takšne novosti, zaradi katerih je bilo nemalokrat potrebno - da bi prišli do poenotenja pri razumevanju in njihovem izvajanju -, na hitro oblikovati nezavezujoča pojasnila oziroma stališča Državnega odvetništva RS, s katerimi seznanjamo državne organe.

Da ne bi prišlo do prevelikih razlik pri razumevanju in uporabi Zakona o državnem odvetništvu, pri ministrstvu za pravosodje z delom nadaljuje posebna delovna skupina, ki spremlja izvajanje zakona in identificira probleme v praksi, ki lahko izhajajo iz dvoumnih zakonskih določb. Delovna skupina opravlja zelo pomembno delo, kar izrecno pozdravljam. V kratkem bomo tako vedeli, kje smo po dobrem letu dni uporabe zakona, kje so ključni problemi in kako jih razrešiti. Na Državnem odvetništvu RS menimo, da brez določenih sprememb in dopolnitev zakona najverjetneje ne bo šlo.

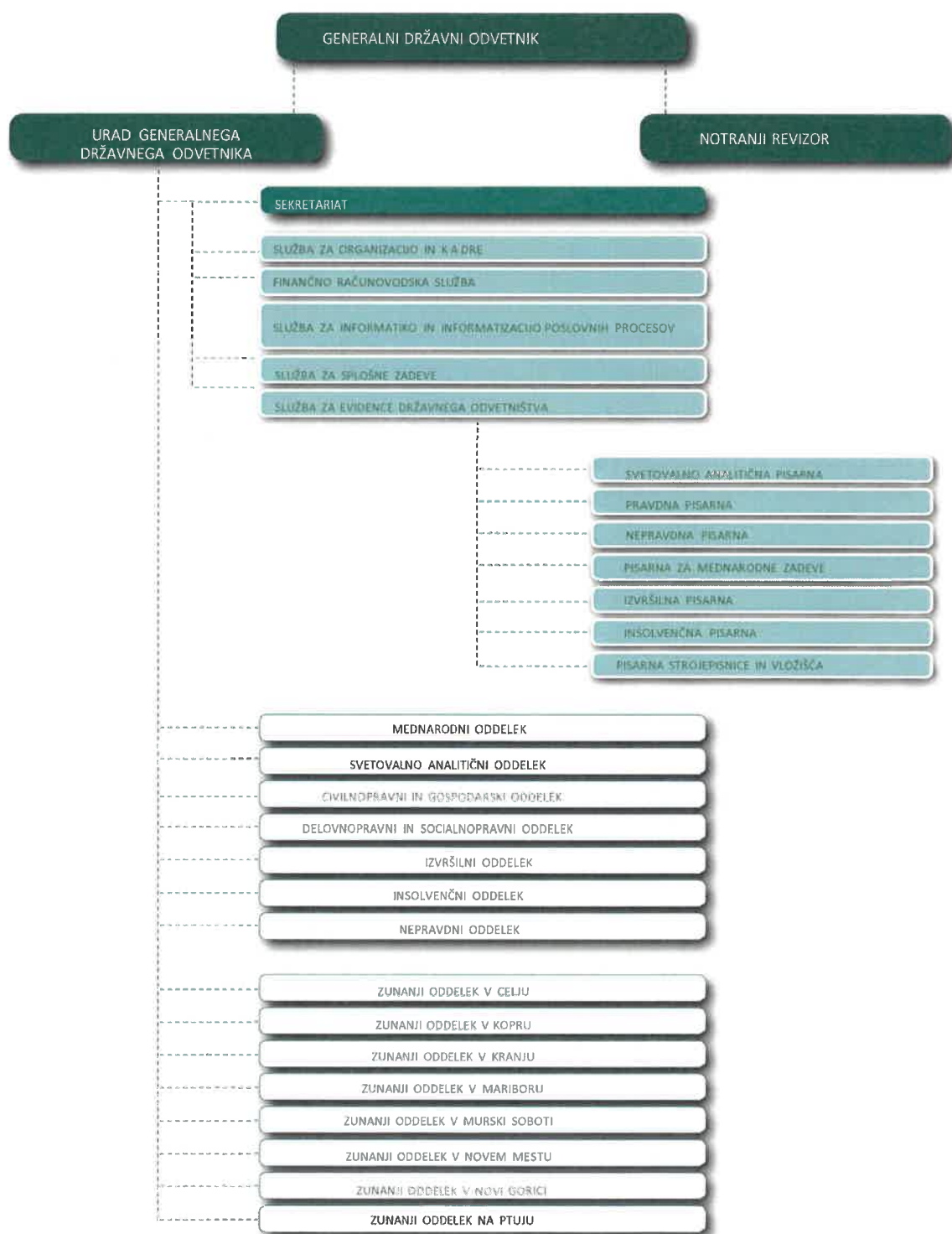
Hkrati pa se na Državnem odvetništvu RS zavedamo, da tudi znotraj našega delovanja obstaja kar nekaj manevrskega prostora za boljšo odzivnost na sodne spore, še posebej ob okrepljenem sodelovanju naših strank in konstruktivnosti medsebojnega sodelovanja ter boljši argumentiranosti predlogov državnih odvetnikov. Vse to lahko brez dvoma vodi k odločitvi za mirno rešitev spora oziroma k možnosti za uspeh v pravdi. Zato si Državno odvetništvo RS posebej prizadeva za čim večje zblížanje mnogokrat nasprotujočih si stališč državnih organov, čeprav si včasih ne pridemo naproti in v argumentaciji ostajamo na različnih bregovih.

Zaradi številnih novih pristojnosti in subjektov, ki jih Državno odvetništvo RS zastopa in jim pravno svetuje, bodo tudi v prihodnje nujno potrebe organizacijske, strukturne, kadrovske in prostorske spremembe pri delovanju organa. V letu 2018 je Državno odvetništvo RS s tovrstnimi aktivnostmi in usklajevanji nadaljevalo. Glede na dosedanje razumevanje resornega ministrstva pričakujem, in sem hkrati prepričan, da bomo dosegli vse potrebne vire in kapacitete, ki bodo v praksi omogočali dejansko implementacijo Zakona o državnem odvetništvu in drugih zakonskih podlag, ki nam nalagajo nove in specifične naloge.

Ocenjujem, da Državno odvetništvo RS postaja strokovno močnejše, verodostojnejše, modernejše in odzivnejše. Zato se za uspešno delo v preteklem letu izrecno zahvaljujem celotnemu kolektivu Državnega odvetništva RS, za katerega sem prepričan, da bo tudi v prihodnje kos izzivom in da bo poleg drugih deležnikov v pravosodju pomemben gradnik delovanja pravne države in utrjevanja vladavine prava.

I. SPLOŠNI STATISTIČNI DEL

1. ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA – ORGANIGRAM



1.1 Pojasnilo k pripravi letnega poročila

Letno poročilo Državnega odvetništva RS za leto 2018 je na podlagi prvega odstavka 47. člena Zakona o državnem odvetništvu pripravljeno na podlagi statističnih analiz, letnih poročil vodij oddelkov na sedežu v Ljubljani in zunanjih oddelkov. V skladu s tretjim odstavkom 47. člena ZDOdv podrobnejšo obliko letnega poročila določa Pravilnik o obliki letnega poročila državnega odvetništva (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, kadrovskem 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.

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 ta pravilnik, se v ustreznih poljih označi, da tega podatka iz navedenih razlogov ni.

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 2018 in tudi že v preteklih letih na ravni letne statistike za potrebe letnih poročil ni beležilo niti vrednotilo, pri čemer so se tudi sami kriteriji za vrednotenje rezultatov dela z novo zakonodajo korenito in bistveno spremenili. V obstoječem informacijskem sistemu Državnega odvetništva RS namreč vse do 19. 11. 2017 takšne spremembe iz objektivnih razlogov niso bile predvidene, po začetku uporabe ZDOdv pa statističnega modula informacijskega sistema »Vpisniki« izvajalec ni prilagodil novi metodologiji spremljanja statističnih podatkov. Upošteva navedeno in težave, s katerimi se Državno odvetništvo RS pri uporabi informacijskega sistema vsakodnevno srečuje in ki sicer predstavljajo tudi veliko varnostno tveganje, informacijski sistem »Vpisniki« ni primeren za nadgradnjo. Državno odvetništvo RS se je zato odločilo vpeljati nove rešitve, kar bo podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju, in sicer v poglavju o problematiki poslovanja Državnega odvetništva RS.

Pri tem pa ne gre spregledati niti dejstva, da tudi sam prehod na nov informacijski sistem, izveden v letu 2013, zaradi obsežnega in zahtevnega prenosa velike količine podatkov še vedno povzroča težave, zaradi česar se pri izdelavi letne statistike lahko pojavljajo tudi napake, posledično pa prihaja tudi do določenih neskladij med podatki, predstavljenimi v poročilu o delu za pretekla leta, in podatki za leto 2018.

Glede na navedeno kljub želji po celoviti predstavitvi vseh zahtevanih statističnih vsebin Državno odvetništvo RS za leto 2018 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.

1.2 Pravna podlaga delovanja Državnega odvetništva RS

V letu 2017 je bila s povsem novo pravno podlago delovanja izvedena reforma Državnega pravobranilstva RS v Državno odvetništvo RS. Zakon o državnem odvetništvu (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 uslužbence, 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;
- zastopanje subjektov, ki so v celoti v lasti države, v posameznih postopkih pred sodišči v Republiki Sloveniji, ki so zanje in za Republiko Slovenijo izjemnega pomena;
- varovanje javnega interesa v upravnem sporu in v drugih primerih, ki jih določa zakon;
- mirno reševanje sporov v predhodnih postopkih z namenom razbremenitve dela sodišč;
- pravno svetovanje državi in državnim organom v premoženjskopравnih zadevah;
- oblikovanje pravnega mnenja, na zahtevo državnega organa, povezana z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije;
- oblikovanje 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 četrnim 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 v Ljubljani se organizira v oddelkih, ki so notranje organizacijske enote, Mednarodni oddelek pa je stalni specializirani oddelek na sedežu državnega odvetništva.

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).

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

S Pravilnikom o organizaciji in pristojnosti sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva, ki ga je 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 Republike Slovenije, 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 in pred
- Višjim sodiščem v Ljubljani,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Ljubljana.

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

- pred Okrajnim sodiščem v Celju, Okrajnim sodiščem v Slovenskih Konjicah, Okrajnim sodiščem v Šentjurju pri Celju, Okrajnim sodiščem v Šmarju pri Jelšah, Okrajnim sodiščem v Velenju, Okrajnim sodiščem v Žalcu,
- pred Okrožnim sodiščem v Celju,
- pred Delovnim sodiščem v Celju,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Celju in pred
- Višjim sodiščem v Celju,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Celje.

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

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

- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Koper.

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

- pred Okrajnim sodiščem v Kranju, Okrajnim sodiščem na Jesenicah, Okrajnim sodiščem v Radovljici, Okrajnim sodiščem v Škofji Loki,
- pred Okrožnim sodiščem v Kranju,
- pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani - zunanjim oddelkom v Kranju,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije in pred
- Višjim sodiščem v Ljubljani,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Kranj.

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

- pred Okrajnim sodiščem v Mariboru, Okrajnim sodiščem v Lenartu, Okrajnim sodiščem v Slovenj Gradcu, Okrajnim sodiščem v Slovenski Bistrici,
- pred Okrožnim sodiščem v Mariboru, Okrožnim sodiščem v Slovenj Gradcu,
- pred Delovnim sodiščem v Mariboru, Delovnim sodiščem v Mariboru - zunanjim oddelkom v Slovenj Gradcu,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Mariboru in pred
- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Maribor ali sodnega okrožja Slovenj Gradec.

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

- pred Okrajnim sodiščem v Murski Soboti, Okrajnim sodiščem v Gornji Radgoni, Okrajnim sodiščem v Lendavi, Okrajnim sodiščem v Ljutomeru,
- pred Okrožnim sodiščem v Murski Soboti,
- pred Delovnim sodiščem v Mariboru - zunanjim oddelkom v Murski Soboti
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Mariboru in pred
- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Murska Sobota.

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

- pred Okrajnim sodiščem v Novi Gorici, Okrajnim sodiščem v Ajdovščini, Okrajnim sodiščem v Idriji, Okrajnim sodiščem v Tolminu,
- pred Okrožnim sodiščem v Novi Gorici,
- pred Delovnim sodiščem v Kopru - zunanjim oddelkom v Novi Gorici,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Novi Gorici in pred
- Višjim sodiščem v Kopru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter

- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Nova Gorica.

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

- pred Okrajnim sodiščem v Novem mestu, Okrajnim sodiščem v Brežicah, Okrajnim sodiščem v Črnomlju, Okrajnim sodiščem v Krškem, Okrajnim sodiščem v Sevnici, Okrajnim sodiščem v Trebnjem,
- pred Okrožnim sodiščem v Novem mestu, Okrožnim sodiščem v Krškem,
- pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani - zunanjim oddelkom v Brežicah in zunanjim oddelkom v Novem mestu,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije in pred
- Višjim sodiščem v Ljubljani,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Novo mesto in Krško.

Zunanji oddelek državnega odvetništva na 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 in pred
- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Ptuj.

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 določena nova 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 delujejo naslednji oddelki:

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

1.3 Implementacija ZDOdv

Nova pravna podlaga delovanja Državnega odvetništva RS, ki jo je določil ZDOdv, ki je začel veljati 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel šest mesecev kasneje, to je 20. 11. 2017, se je dejansko ter v polnem obsegu začela izvajati v letu 2018. ZDOdv predstavlja veliko reformo organa, saj je prinesel tako konceptualne kot vsebinske spremembe na področju delovanja organa. Povečal je samostojnost in avtonomnost Državnega odvetništva RS ter s tem povečal tudi odgovornost za strokovno delo, kar je bil tudi eden izmed ciljev reforme. Med pomembnejše vsebinske spremembe spada močno poudarjena svetovalna in pogajalska/posredniška

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

Že ob uveljavitvi, še posebej pa po začetku uporabe novega zakona, so se v zvezi z določenimi členi zakona pojavila nekatera odprta vprašanja oziroma dileme ali pa je zapis členov omogočal različne interpretacije njihove vsebine. Navedeno je zaradi poenotenja pri razumevanju in nadalje tudi izvajanju določb zakona terjalo takojšnjo odzivnost v smislu oblikovanja (nezavezujočih) pojasnil oziroma stališč Državnega odvetništva RS ali pa posebne delovne skupine za implementacijo določb ZDOdv, ki jo je minister za pravosodje ustanovil avgusta 2017, in sicer ravno z namenom spremljanja izvajanja zakona v praksi in identifikacije problemov ter priprave neobvezujočih razlag zakona. Implementacijska skupina je sestavljena iz predstavnikov Ministrstva za pravosodje in Državnega odvetništva RS in je bila zaradi čim boljše implementacije ZDOdv ter tekočega odpravljanja morebitnih nejasnosti ter zavzemanja neobvezujočih stališč v zvezi z določenimi odprtimi vprašanji oz. dilemami v letu 2018 zelo aktivna.

Glede ureditve posameznih vprašanj v zvezi z organizacijo in poslovanjem Državnega odvetništva RS ZDOdv napotuje na ureditev v podzakonskih predpisih. Po uveljavitvi ZDOdv ter pred začetkom njegove uporabe je tako minister za pravosodje na podlagi posameznih določb ZDOdv izdal že omenjena Pravilnik o organizaciji in pristojnosti sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva ter Pravilnik o obliki letnega poročila državnega odvetništva, poleg tega pa še Pravilnik o poslovanju državnega odvetništva, Pravilnik o obliki in načinu nošenja službenega oblačila višjega državnega odvetnika in državnega odvetnika ter Pravilnik o službeni izkaznici višjega državnega odvetnika, državnega odvetnika in kandidata za državnega odvetnika.

Državno odvetništvo je vzporedno z uresničevanjem nove ureditve izvedlo tudi notranjo reorganizacijo, da bi pri izvajanju svojih zakonsko določenih pristojnosti v kar največji meri zasledovalo tudi uresničevanje ciljev reforme organa.

2. KADROVSKO STANJE DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA

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

državno odvetništvo	višji državni odvetniki			državni odvetniki			kandidati za državne odvetnike		
	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*
sedež	v	38	35	10	5	192,6	20	12	152,83
Ljubljani									
Zunanji		5	4	1	0	0	4	3	147,5
oddelek	v								
Mariboru		4	3	0	0	0	2	2	140
Zunanji			199						
oddelek	v								
Celju		2	2	2	2	152,5	2	1	129,63
Zunanji			213						
oddelek	v								
Kopru		2	1	1	1	225	1	1	136
Zunanji			214						
oddelek	v								
Kranju		2	2	1	1	209	1	0	0
Zunanji			208,5						
oddelek	v								
Murski Soboti		2	2	1	0	0	1	1	209
Zunanji			205						
oddelek v Novi									
Gorici		3	3	0	0	0	2	3	127,75
Zunanji			172,67						
oddelek	v								
Novem mestu		1	1	1	1	213	0	0	0
Zunanji			209						
oddelek	na								
Ptuj									
SKUPAJ		59	53	17	10	992,1	33	23	1042,71

* povprečna prisotnost posameznika glede na število delovnih dni v letu

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

drugi javni uslužbenci	zasedba skupaj	načrt skupaj
sedež v Ljubljani	64	63
Zunanji oddelek v Mariboru	9	9
Zunanji oddelek v Celju	6	6
Zunanji oddelek v Kopru	5	4
Zunanji oddelek v Kranju	3	4
Zunanji oddelek v Murski Soboti	5	5
Zunanji oddelek v Novi Gorici	3	4
Zunanji oddelek v Novem mestu	4	4
Zunanji oddelek na Ptuj	4	4
SKUPAJ	103	103

3. IZOBRAŽEVALNE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA

Državno odvetništvo RS vsako leto izdela 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.

Zaposleni na Državnem odvetništvu RS so se v letu 2018 udeležili naslednjih izobraževanj v organizaciji CIP:

- Izvršilne šole,
- Šole insolvenčnega prava,
- Gospodarskopravne šole,
- Delovno-socialne sodniške šole,
- Upravnopravne sodniške šole,
- Šole za vodje uradov in
- Letnega strokovnega srečanja za zaposlene na vodstveni funkciji v pravosodju.

Višji državni odvetniki in kandidati za državnega odvetnika, ki svoje delo opravljajo na mednarodnem oddelku, so se v letu 2018 udeležili tudi naslednjih izobraževanj:

- izobraževanja z naslovom »EU Litigation for Agents in Practice« (v organizaciji ERA),
- konferenca »Prague EU Law Days«,
- izobraževanje z naslovom »Cultural Diversity in the Courtroom« (EJTN),
- izobraževanje z naslovom »EU Litigation for Agents in Practice« (ERA),
- izobraževanja z naslovom »Annual Conference on EU State Aid Law«,
- sestanki in konference v okviru EJTN,
- celoletnega tečaja francoščine v organizaciji Državnega odvetništva RS.

Poleg navedenih izobraževalnih dogodkov so se zaposleni na Državnem odvetništvu RS v letu 2018 udeležili tudi treh dogodkov, namenjenih predvsem njim, in sicer: Šole državnih odvetnikov, izobraževalnega dela Dnevoj državnih odvetnikov in skupnega izobraževalnega dogodka državnega odvetništva, ki je bil namenjen tako državnim odvetnikom kot tudi vsem drugim javnim uslužbencem Državnega odvetništva RS.

Prav tako je Državno odvetništvo RS za svoje zaposlene v letu 2018 organiziralo več delavnic s področja poslovanja in dela z informacijskim sistemom »Vpisniki«.

Pri oblikovanju programa izobraževalnih dogodkov je osnovno vodilo obravnavanje aktualne problematike s področja delovanja Državnega odvetništva RS.

Šola državnih odvetnikov je potekala novembra 2018 z raznovrstnim programom, ki je vseboval tako teme iz pristojnosti Državnega odvetništva RS kot teme, ki so posredno povezane z delom Državnega odvetništva RS.

Pod prve se uvršča obravnava tematike odškodninske odgovornosti za kršitev pogodbe, vsebine prodajne pogodbe, pregleda sodne prakse na področju mobinga oziroma trpinčenja na delovnem mestu in pomembnejših odločb gospodarskega oddelka Vrhovnega sodišča RS, izdanih v zadnjem letu. V ta sklop sodi tudi obravnava problematike premestitve javnega uslužbenca in obravnava nove prostorske in gradbene zakonodaje, ki sodi na področje upravnega prava.

V drugi sklop problematike, obravnavane na Šoli državnega odvetništva, pa sodijo teme: izzivi pri delu z romsko skupnostjo in njene posebnosti, postopkovna pravičnost, sodelovalno gospodarstvo in delitvena ekonomija – evropski pristop, nevroznanost in pravo – ali razumemo možgane ter prehrana in zdrav življenjski slog.

Na Skupnem izobraževalnem dogodku Državnega odvetništva RS, ki je potekal decembra 2018, so bile vse teme namenjene vsem zaposlenim z namenom širšega razumevanja delovanja državnega odvetništva, in sicer pravno filozofsko predavanje Pravo in čustva ter predavanje Preprečevanje zdravstvenih tveganj pri delavcih v pravosodju. Kot splošna izobraževalna tema je bila podana Predstavitev Evropske mreže institucij za izobraževanje v pravosodju (EJTN) in izobraževalnih možnosti v tem okviru. Cilju promocije aktivnega zdravega življenjskega sloga pa je bilo namenjeno predavanje Kako začeti s telesno vadbo.

Na Dnevih državnih odvetnikov v juniju 2018 sta bili v izobraževalnem delu programa izvedeni dve predavanji, ki sta jih predstavila višja državna odvetnika in sta se nanašali na problematiko ocenjevanja javnih uslužbencev in »izbrisanih«. Izvedena so bila tudi predavanja o novostih, ki jih prinaša Zakon o pravnem varstvu v postopku javnega naročanja, o sodni praksi s področja sofinanciranja iz javnih sredstev in aktualni temi o izgorelosti kot motnji sodobnega življenjskega ritma.

Državni odvetniki so aktivni v vlogi predavateljev tudi na dogodkih, kot so sodniške šole in drugi seminarji v okviru CIP.

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

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

4. IZVAJANJE NALOG

4.1 Problematika s področja poslovanja državnega odvetništva

4.1.1 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 podpori vseh delovnih procesov organa, še vedno srečuje z velikimi težavami in pomanjkljivostmi tega informacijskega sistema. Tudi v letu 2018 je bilo v odpravljanje težav in pomanjkljivosti sistema vloženega 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. Ob tem je ponovno treba opozoriti, da izvajalec še vedno ni ustrezno implementiral statistike, zato primerljivost vseh statističnih podatkov s podatki iz prejšnjih let še vedno ni mogoča. Z začetkom uporabe ZDOdv, od 20. 11. 2017 dalje, so se kriteriji za vrednotenje rezultatov dela korenito spremenili, posledično pa tudi letna statistika, kar v obstoječem informacijskem sistemu ni bilo predvideno. Izvajalcu vzdrževanja informacijskega sistema je Državno odvetništvo RS že v letu 2017 naročilo dopolnitev statističnega modula, vendar izvajalec tega niti v letu 2018 še ni izvedel.

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 večje število izpadov sistema v smislu nedelovanja aplikacije, in sicer tako krajših kot tudi več dni trajajočih) 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 pravobranilstva 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: odvetništvo in tožilstvo, v vmesnem obdobju pa poskrbeti za nemoteno vzdrževanje ter hkrati razmisliti o smiselnosti čimprejšnjega razvoja modula poročanja.

Zaradi težav pri pridobivanju kvalitetnih in vedno preverljivih statističnih podatkov ter zaradi zelo zapletenega in težko nadgradljivega sistema smo se na Državnem odvetništvu RS odločili, da v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje v okviru operacije »Učinkovito pravosodje«, pričnemo s popisom procesov in izvedbo novega javnega naročila za izdelavo nove aplikacije »Vpisniki«, tokrat ločeno samo za potrebe Državnega odvetništva RS.

Neprekinjeno in brezhibno delovanje računalniške opreme in informacijskega sistema je ključnega pomena in nujno potrebno za nemoteno poslovanje Državnega odvetništva RS. Na veliko stopnjo ogroženosti delovanja informacijskega sistema, s tem pa tudi na ogroženost izvajanja nalog in pristojnosti organa, vpliva tudi zastarela strežniška in namizna računalniška oprema. V letu 2018 je bila v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje in v okviru podaktivnosti »Izboljšanje mobilnosti državnih tožilcev in državnih pravobranilcev«, v okviru operacije Učinkovito pravosodje, izvedena zamenjava namizne računalniške opreme tudi na Državnem odvetništvu RS.

Zaradi zelo zastarele strežniške opreme, zamenjava le-te pa bi predstavljala nesorazmerno velike stroške, ter zaradi racionalizacije poslovanja in s tem zagotavljanja tehničnih podlag in informacijske varnosti za delo organa, se je Državno odvetništvo RS odločilo vstopiti v državni informacijski oblak (DRO). Najprej je bila izvedena testna oz. pilotska instalacija delovnih postaj organa (Zunanji oddelki DODv na Ptuj) na AD DRO (MJU) in opravljena vsa potrebna preverjanja. Uspešni testni namestitvi delovnih postaj v DRO na eni lokaciji je nato sledila postopna namestitev vseh delovnih postaj po vseh lokacijah Državnega odvetništva RS v DRO. Vzporedno z vključevanjem organa v DRO je potekalo tudi dogovarjanje o vsebini Sporazuma o zagotavljanju storitev in razmejitvi odgovornosti (t. i. SLA dogovor) – podpisniki sporazuma so Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za pravosodje, kot nosilec proračunskih postavk, kjer so predvidena sredstva za te namene, in Državno odvetništvo RS ter Sporazuma o prenosu finančnih sredstev na področju IT, vendar do konca leta 2018 vsebina sporazumov še ni bila dogovorjena.

4.1.2 Področje organizacije in kadrovskih zadev

Državno odvetništvo RS se je v letu 2018 z vso skrbnostjo in odgovornostjo trudilo za poslovanje v predvidenih finančnih okvirih. S prilagoditvijo notranje organizacije organa in s tem večje specializacije po posameznih notranjih organizacijskih enotah, učinkovitejšo uporabo informacijske tehnologije pri poslovanju ter uvajanjem sistemskih pristopov pri upravljanju organa in poslovanju z zadevami smo pozitivno vplivali na optimizacijo poslovanja Državnega odvetništva RS.

Državno odvetništvo RS je že v skupnem kadrovskem načrtu za leti 2018 in 2019 načrtovalo dodatno število zaposlenih, in sicer za leto 2018 35 novih zaposlitev, za leto 2019 pa še 32 novih zaposlitev. Načrtovano povečanje števila zaposlenih je utemeljeno z institucionalno spremembo proračunskega uporabnika, to je ustanovitve Državnega odvetništva RS, in z dodatnimi nalogami in pristojnostmi, določenimi v ZDOdv. Število novih zaposlitev smo skrbno načrtovali in dodatne finančne učinke skušali zmanjšati na še sprejemljivo mejo tako, da bo še omogočeno opravljanje vseh nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS v skladu z veljavno zakonodajo. Potrebno povečanje števila zaposlenih je bilo zato razdeljeno na obdobje dveh proračunskih let. Načrtovana je postopna pomladitev institucije s povečanjem števila zaposlenih, sprva večjega dela za določen čas in to zlasti za delovna mesta državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike ter ostalih javnih uslužbencev na spremljajočih delovnih mestih. S takim načinom zaposlovanja zasledujemo izhodiščni cilj zakonodajalca ob prenovi institucije, to je ustrežnejši karierni sistem zaposlitve za mlade in uspešne pravnike.

V skladu z določilom 98. člena ZDOdv bi moral generalni državni odvetnik, po predhodnem soglasju ministra za pravosodje, do začetka uporabe ZDOdv sprejeti akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest državnega odvetništva. Predpogoj za pripravo novih uradniških delovnih mest višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike ter akta je bil sprememba Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki je s spremembo 13. člena uvrstil Državno odvetništvo RS med ostale državne organe v plačni skupini C1 (pred začetkom uporabe ZDOdv je bilo Državno pravobranilstvo, skupaj z Državnim tožilstvom, uvrščeno v plačno skupino C2). Zakon o spremembah zakona o sistemu plač v javnem sektorju je bil v Uradnem listu objavljen 29. 11. 2017, veljati pa je začel naslednji dan, to je 30. 11. 2017.

Državno odvetništvo RS je po večmesečnih usklajevanjih z Ministrstvom za javno upravo in Ministrstvom za pravosodje dne 28. 2. 2018 sprejelo Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki določa uradniška in strokovno tehnična delovna mesta in ki je podlaga za izvajanje javnih natečajev in objav prostih delovnih mest.

V letu 2018 je bilo objavljenih 13 javnih natečajev za 21 delovnih mest, in sicer:

- položajno delovno mesto Generalni sekretar Državnega odvetništva RS (marca in septembra);
- 3 uradniška delovna mesta višji državni odvetnik na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani (marec);
- 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani (marec);
- 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik na Zunanjem oddelku v Celju (marec);

- 1 uradniško delovno mesto kandidat za državnega odvetnika I na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani (april);
- 3 uradniška delovna mesta kandidat za državnega odvetnika II na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani (april);
- 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik na Zunanjem oddelku v Murski Soboti (junij);
- 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik na Zunanjem oddelku v Novem mestu (junij);
- 5 uradniških delovnih mest višji državni odvetnik na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani (junij);
- 1 uradniško delovno mesto kandidat za državnega odvetnika I na Zunanjem oddelku v Celju (oktober);
- 1 uradniško delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku v Novi Gorici (oktober);
- 2 uradniški delovni mesti višji državni odvetnik v mednarodnem oddelku na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani (november).

V letu 2018 je bilo realiziranih tudi 6 premestitev javnih uslužbencev, od tega so bili 4 javni uslužbenci premeščeni na delovna mesta kandidat za državnega odvetnika. Nadalje so bile izvedene 4 zaposlitve kandidatov za državnega odvetnika na podlagi 11.a člena ZPDI; na podlagi objav pa sta se zaposlila še 2 kandidata za državnega odvetnika ter 5 pravnikov.

ZDOdv v 70. členu določa, da prosta mesta višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov razpisuje Ministrstvo za pravosodje, vendar v nadaljevanju na izbirni postopek, do prisega, nima na potek javnega natečaja nobenega vpliva. Novost ZDOdv pa je 71. člen, ki v postopku izbire najustrežnejšega kandidata za mesto višjega državnega odvetnika predvideva pridobitev mnenja komisije iz vrst neodvisnih strokovnjakov, ki je sestavljena iz višjega ali vrhovnega sodnika, višjega ali vrhovnega državnega tožilca, višjega državnega odvetnika ter pravnega strokovnjaka, ki ga predlaga minister za pravosodje. Gre za sui generis komisijo za presojo ustreznosti kandidatov, ki kot varovalka pred zlorabami politične oblasti sodeluje v postopku izbire višjega državnega odvetnika in tudi generalnega državnega odvetnika. Stališče zakonodajalca je bilo, da pozitivno mnenje sui generis komisije pomembno vpliva na položaj višjih državnih odvetnikov, v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci, v smislu večje samostojnosti in avtonomnosti pri izvajanju njihovih nalog.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da se je po vzpostavitvi novih pravnih podlag za delovanje organa kot najbolj pereča problematika izkazala dvotirnost sistema delovnih mest, ki bo sicer podrobneje pojasnjena v podpoglavju 4.3.4 Problematika prehoda v javno-uslužbenški sistem.

Uveljavil se je namreč dvojni status zaposlenih pri delovnih mestih višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov, in sicer zatečenih v statusu funkcionarja in na novo zaposlenih v statusu javnih uslužbencev. Zaradi različnih statusov se je pojavilo kar nekaj problemov na področju plač, predvsem zaradi različnih osnovnih plač, ker sta bili funkciji državnega pravobranilca in pomočnika državnega pravobranilca (sedaj višjega državnega odvetnika in državnega odvetnika) z razponi možnih napredovanj uvrščeni v plačni razred s Prilogo 3 ZSPJS, plačni razredi javnih uslužbencev na uradniških delovnih mestih višjega državnega odvetnika in državnega odvetnika pa so se določili s Pravilnikom o delovnih mestih in nazivih javnih uslužbencev Državnega odvetništva Republike Slovenije in o uvrstitvi v plačne razrede, pa tudi zaradi različnega režima npr. dodatkov k plači. Poleg tega imajo višji državni odvetniki ter državni odvetniki - funkcionarji do poteka mandatne dobe pravice do napredovanja, dodatkov, drugih prejemkov ter povračil stroškov v zvezi z delom ter drugih pravic iz naslova službenega razmerja po Zakonu o državnem pravobranilstvu, višji državni odvetniki ter državni odvetniki - javni uslužbenci pa v skladu z javno uslužbenko zakonodajo.

Dvojnost statusa višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov pa se odraža tudi pri:

- odmeri letnih dopustov,
- postopkih ocenjevanja in napredovanja,
- višini odpravnin ob upokojitvi (za funkcionarje ZUJF, za javne uslužbence kolektivna pogodba),
- pri povračilu prehrane na delu.

4.1.3 Področje splošnih zadev

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 izvedlo osnovna usposabljanja zaposlenih na podlagi 38. člena Zakona o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS št. 43/11), 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 na podlagi 20. člena Zakona o varstvu pred požarom (Uradni list RS, št. 3/07 ZVPoz – UPB1 s spremembami in dopolnitvami), 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, spremembi in uvajanju nove tehnologije. V okviru varnosti in zdravja pri delu je bila izvedena še revizija ocene tveganja na delovnem mestu in opravljene so bile meritve delovnega okolja. Državno odvetništvo RS je v preteklem letu sprejelo tudi načrt promocije zdravja, v okviru katerega že potekajo aktivnosti o splošnem pomenu varovanja zdravja vseh zaposlenih.

V preteklem letu je Državno odvetništvo RS zaradi povečanja števila zaposlenih pridobilo dodatne prostore na Trdinovi 4 v Ljubljani, kamor se je preselil Mednarodni oddelek. Potreba po zagotovitvi dodatnih prostorov pa obstaja še na lokacijah Zunanjega oddelka državnega odvetništva na Ptuju, Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Mariboru, Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Kranju in Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Novi Gorici. Ministrstvo za pravosodje, ki v skladu s tretjim odstavkom 38. člena ZDOdv zagotavlja prostore, potrebne za delovanje državnega odvetništva, in je njihov upravljalac, že izvaja aktivnosti, ki so potrebne za pridobitev ustrežnejših poslovnih prostorov za posamezni zunanji oddelek.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS namenilo sredstva za osnovno vzdrževanje poslovnih prostorov, zagotavljanje varnosti in nakup opreme za delovna mesta, kot je npr. obnova kontrole pristopa, namestitvev detektorja kovin, beljenje, nakup stolov, namiznih svetilk, prenosnih kovčkov, nakup pisarniške opreme itd.. Zaradi dotrajanosti klimatskega sistema v poslovni stavbi na sedežu Državnega odvetništva RS na Šubičevi ulici 2 v Ljubljani je v letu 2019 načrtovana večja investicija prenove klimatskega sistema, ki se pripravlja v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje.

Državno odvetništvo RS se še vedno sooča z zastarelim in odsluženim voznim parkom. V letu 2018 je imelo Državno odvetništvo RS v lasti dve službeni vozili Renault Laguna letnik 2002 in letnik 2008. Zaradi starosti in dotrajanosti je bila v preteklem letu izvedena javna dražba, kjer je bilo vozilo letnik 2002 uspešno prodano. Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev sta bili v letu 2018 na podlagi brezplačnega prenosa s strani Ministrstva za obrambo pridobljeni dve rabljeni službeni vozili Renault Megane letnik 2008, s katerima pa je Državno odvetništvo RS potrebo po službenih vozilih zgolj začasno rešilo.

4.2 Problematika s področja proračunskega financiranja

Veljavni proračun Državnega odvetništva RS je v letu 2018 znašal 8.056.161 EUR, celotni odhodki pa 7.921.200 EUR.

Tabela: Realizacija finančnega načrta v letu 2018

ODHODKI	VELJAVNI FINANČNI NAČRT v EUR	REALIZACIJA EUR	INDEKS	STRUKTURNI DELEŽ V SKUPNIH ODHODKIH
1	2	3	$4=3/2*100$	$5=3/3\text{Skupaj}*100$
Plače, dodatki in drugi prejemki ter prispevki	6.108.891	6.057.691	99,2	76,5

Materialni stroški	899.320	869.921	96,7	11
Investicije in investicijsko vzdrževanje	42.115	41.462	98,4	0,5
Izplačane odškodnine	1.005.835	952.126	94,7	12
SKUPAJ	8.056.161	7.921.200	98,3	100

V letu 2018 je bilo največ odhodkov namenjenih zagotavljanju plač, dodatkov in drugih prejemkov ter prispevkov za zaposlene. Skupaj so znašali 6.057.691 EUR ali 76,5 odstotka vseh odhodkov.

Materialni stroški v višini 869.921 EUR predstavljajo 11 odstotkov vseh odhodkov, investicije in investicijsko vzdrževanje z 41.462 EUR pa 0,5 odstotka vseh odhodkov.

Del finančnega načrta Državnega odvetništva RS so bila izplačana sredstva za odškodnine oškodovancem v višini 952.126 EUR ali 12 odstotkov celotnega finančnega načrta.

Višina sredstev, ki jih je določila Vlada RS z razrezom proračunskih sredstev za leto 2018, temelji predvsem na porabi preteklega leta, kar pa za učinkovito pripravo finančnega načrta lahko pomeni precejšnjo omejitev, saj je potrebno dane limite razreza sredstev nujno upoštevati in takšen način priprave proračuna ne pomeni nujno tudi zagotavljanja zadostnih sredstev za optimalno delovanje organa.

Zaradi novih, zelo zahtevnih nalog in pristojnosti, določenih z ZDOdv, je Državno odvetništvo RS v svojem kadrovskem načrtu za leto 2018 načrtovalo povečano število zaposlenih, vendar pa zaradi omejenih finančnih sredstev celotnega načrta ni realiziralo.

Večji del porabe proračunskih sredstev je tako odpadel na pokrivanje zakonsko določenih obveznosti, kot so obveznosti za plače zaposlenih. Višino materialnih stroškov pa v veliki meri diktirajo fiksni stroški na osnovi že podpisanih pogodb, dodatno težavo pa predstavljajo tudi nekatere vrste izdatkov, ki jih zaradi svoje nepredvidljivosti ni mogoče upoštevati pri načrtovanju, npr. višji stroški za tekoče vzdrževanje opreme, stroški prevajalskih storitev ipd.

Pol odstotka vseh odhodkov proračuna je odpadlo na male investicije in investicijsko vzdrževanje, kar pomeni, da je bila nabavljena le najnujnejša pisarniška oprema za novo zaposlene. Del, namenjen predvsem posodobitvi programske in strojne računalniške opreme, pa je bil zagotovljen s strani pristojnega ministrstva v višini 309.028 EUR.

Še vedno predstavljajo problem dotrajana službena vozila, za katera bo moralo Državno odvetništvo RS načrtovati sredstva v prihodnjem finančnem načrtu, do tedaj pa bodo višji stroški vzdrževanja bremenili materialne stroške.

Državno odvetništvo RS je pretežni del sredstev porabilo v skladu s sprejetimi načrti. V okviru podprograma Poprava krivic in odškodnine pa se poraba sredstev za odškodnine iz leta v leto zelo spreminja, zato so bila v letu 2018 potrebna dodatna sredstva, ki so bila zagotovljena v skladu z 28. členom ZIPRS1718 in 42. členom ZJF.

Podrobnejšo analizo porabe sredstev je Državno odvetništvo RS pripravilo v finančnem poročilu, ki je del zaključnega računa za leto 2018.

4.3 Problematika pri izvajanju zakonodaje

ZDOdv se je začel uporabljati 20. 11. 2017, kar pomeni, da je leto 2018 prvo celo leto, ko je organ deloval po določbah novega zakona in je zato v tem obdobju že bilo mogoče zaznati prvo problematiko uporabe novih zakonskih določb.

Kot je bilo že v fazi sprejemanja ZDOdv realno pričakovati različne interpretacije glede vsebine posamičnih členov, se je to pokazalo tudi v prvem letu po uveljavitvi zakona. Ob ohlapni ureditvi posamičnih členov je bilo tako potrebno nejasne zakonske situacije zapolniti z razlago določb v konkretnih dejanskih situacijah. Za oblikovanje stališč glede razlage in uporabe posameznih členov v praksi ter za identifikacijo problemov je, kot že navedeno, v letu 2017 po sprejemu zakona in pred začetkom njegove uporabe minister za pravosodje ustanovil posebno delovno skupino za spremljanje implementacije določb ZDOdv, sestavljeno iz predstavnikov Ministrstva za pravosodje in Državnega odvetništva RS. Naloga delovne skupine je spremljanje izvajanja zakona v praksi ter pomoč pri oblikovanju stališč glede morebitnih problemov. Delovna skupina naj bi delovala do priprave poročila vlade za Državni zbor RS, to je do 20. 5. 2019. To pomeni, da bo delovna skupina v letu poročanja ocenila, ali so bili doseženi cilji prenove državnega odvetništva in ali so potrebne nadaljnje spremembe zakona.

Delovna skupina se kontinuirano srečuje in dinamiko dela prilagaja glede na sprotne potrebe. Sistemsko pa delovna skupina z namenom poročanja Državnemu zboru spremlja in izpostavlja oziroma evalvira naslednje institute ZDOdv, in sicer:

1. Širjenje subjektov zastopanja (12. in 13. člen ZDOdv) - ZPIZ in ZZZS, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, samoupravne lokalne skupnosti, javna podjetja in gospodarske družbe, ki so v celoti v lasti države ter spremljanje števila zastopanj;
2. Spor v primeru zastopanja (14. člen ZDOdv), ko državno odvetništvo odkloni prevzem zastopanja po 12. členu ZDOdv ali odkloni prevzem pooblastila za zastopanje pred upravnimi organi subjektov iz 3. odstavka 12. člena ZDOdv;
3. Sodelovanje strokovnjakov po 15. členu ZDOdv tako, da se spremlja število in struktura sodelovanj (državni odvetnik sme v posamezni zadevi pritegniti k sodelovanju zunanje strokovnjake, če oceni, da potrebuje njihovo pomoč);
4. Zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami (19. in 20. člen ZDOdv) tako, da se spremlja število zastopanj;
5. Oblikovanje pravnih mnenj na zahtevo državnega organa ali na predlog drugih subjektov (25. in 26. člen ZDOdv) tako, da se spremlja število zaprosil in danih mnenj;
6. Predhodni postopek (27. člen ZDOdv) – iskanje rešitev v spornih razmerjih pred uvedbo pravnega ali drugega postopka v povezavi s statističnim poročanjem;
7. Svet vlade za poravnave (32. člen ZDOdv) – spremlja se število zahtev in srečanj v povezavi s statističnim poročanjem;
8. Oblike kolegijskega dela po ZDOdv – spremlja se vse oblike kolegijskega dela po ZDOdv, s katerim se zagotavlja pretok informacij;
9. Zagotavljanje javnosti dela (46. člen ZDOdv) z večjo transparentnostjo izvajanja pristojnosti;
10. Začasna napotitev v drug državni organ (74. člen ZDOdv) tako, da se spremlja število začasnih napotitev;
11. Nadzor nad delom (91. člen ZDOdv) tako, da se spremlja vrste in število pregledov (splošni, delni, posamični pregled);
12. Statistično poročanje (iz letnega poročila, 47. člen ZDOdv) glede podatkov o kadrovskem stanju in gibanju števila zadev.

Državno odvetništvo RS je v okviru spremljanja izvajanja zakona v praksi tudi že pripravilo konkretne predloge oz. teze sprememb in dopolnitev k posameznim členom, katerih nejasne in nepopolne določbe povzročajo težave in različne možne razlage.

V nadaljevanju Državno odvetništvo RS podrobneje predstavlja posamezne člene oz. področja ZDOdv, ki so se po začetku uporabe zakona izkazala na eni strani za bistveno podlago novega koncepta delovanja ter izvajanja pristojnosti Državnega odvetništva RS, po drugi strani pa je bila ravno vsebina predstavljenih zakonskih določb zapolnjena z dodatno (nezavezujočo) razlago oziroma se je njihova vsebina, zaradi »ohlapanosti« ureditve, zapolnjevala s tolmačenjem glede na konkretne dejanske situacije, pogojene z uporabo teh členov oziroma razlagami, podanimi v okviru posameznih konkretnih zadev, ki so posameznim členom določile konkreten pomen.

4.3.1 Problematika izvajanja 25. in 26. člena ZDOdv

Nove, zelo obsežne spremembe v obsegu in tudi načinu dela sta nedvomno prinesli določba 25. člena glede oblikovanja pravnega mnenja na zahtevo državnega organa in določba 26. člena ZDOdv glede oblikovanja pravnega mnenja na predlog drugih subjektov.

Določbe novega ZDOdv z instituti pravnega svetovanja in oblikovanja pravnih mnenj na zahtevo državnih organov glede vprašanj, ki so povezana z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije, ter pravnih mnenj o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso sodišč ter po predlogu drugih subjektov, če gre za zadevo, ki ima neposredne posledice tudi za javna sredstva, prinašajo pomembno nadgraditev preventivnega delovanja Državnega odvetništva RS kot varuha premoženjskih koristi in interesov države Republike Slovenije. Z večjim poudarkom na svetovalni in pogajalski funkciji se namreč lahko bistveno prispeva k razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih ali drugih postopkov.

Ureditev iz **prvega odstavka 25. člena ZDOdv** je jasna. Pristojni državni organ lahko poda zahtevo za oblikovanje pravnega mnenja Državnemu odvetništvu RS tedaj, ko iz okoliščin zadeve (zlasti upoštevajoč sodno prakso v podobnih primerih, zaradi katere bi lahko prišlo do nasprotujočih si stališč) izhaja, da je 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 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 tudi poudariti, da prvi odstavek 25. člena ne daje podlage za podajo pravnih mnenj o ekonomskem vidiku varovanja premoženjskih interesov Republike Slovenije.

Drugi odstavek 25. člena ZDOdv pa 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 presegala 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. Odločitev o tem, ali bodo pošiljali zahteve za pridobitev mnenj po drugem odstavku 25. člena ZDOdv, je nedvomno na samih državnih organih, hkrati pa ZDOdv dejansko ne določa nobene pravne posledice za primer, da državni organ od Državnega odvetništva RS ne zahteva pravnega mnenja za pregled pogodbe z vrednostjo nad 100.000,00 EUR.

Državno odvetništvo RS sicer ni organ, pristojen za tolmačenje zakonskih določb, kljub temu pa je, upoštevaje besedilo omenjene določbe, z dopisom generalnega državnega odvetnika, naslovljenim na državne organe, podalo določena pojasnila, kako določbo drugega odstavka 25. člena ZDOdv razume Državno odvetništvo RS. Določbo 25. člena ZDOdv je tako po mnenju Državnega odvetništva RS treba razumeti v smislu pristojnosti, zaradi katerih je bilo ustanovljeno, kar pomeni, da državno odvetništvo sodeluje in podaja pravna mnenja glede na področje, ki ga izvorno pokriva, in sicer da pomaga pri razjasnitvi pravno-konfliktnih situacij, s čimer se vzpostavljajo pogoji za zmanjšanje tveganj za nastanek spornih razmerij, ki v končni fazi lahko pripeljejo do sodnih postopkov.

Tudi pravna mnenja iz tega odstavka so torej namenjena razjasnitvi potencialnih pravno-konfliktnih situacij, ki jih v postopku priprave pogodbe oziroma eventualno že v postopku pogajanj zazna sam državni organ. Pri zahtevi državnega organa za podajo pravnega mnenja mora biti jasno izpostavljeno pravno vprašanje, glede katerega naj se oblikuje pravno mnenje Državnega odvetništva RS v zvezi s potencialno sporno pogodbo oziroma njenim določilom. Pravno mnenje je namreč mogoče oblikovati le v zvezi s konkretnim pravnim vprašanjem in ga ni mogoče enačiti s pravnim pregledom pogodb. Po mnenju Državnega odvetništva RS glede na pristojnosti in naloge posameznih državnih organov pregled pogodb opravlja pravna služba posameznega ministrstva; to je njihova izvorna pristojnost in temu so namenjene. Državno odvetništvo RS ne more prevzeti dela pravnih služb posameznih državnih organov, ki opravljajo strokovne naloge s področja pravnih nalog posameznega organa in v tem okviru pregledujejo osnutke pogodb s pravnega vidika, niti ne more prevzemati njihove odgovornosti. Če bi se v fazi sklepanja pogodbe v konkretnem pravnem razmerju nakazovalo kakšno sporno pravno vprašanje, bi šele to potencialno lahko predstavljalo razlog, da organ Državno odvetništvo RS zaprosi za mnenje. Državno odvetništvo RS tudi nima pravne podlage za oblikovanje stališč glede poslovnih, strateških, komercialnih in stroškovnih elementov poslov in teh nalog ne more prevzemati. Ob vsem navedenem pa je nenazadnje treba poudariti še, da je primarna odgovornost, da ne pride do negativnih posledic, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov RS, še vedno na pristojnih državnih organih oziroma drugih subjektih, ki kljub pomembni vlogi Državnega odvetništva RS v celoti ohranjajo svoje pristojnosti in odgovornosti, in ne na Državnemu odvetništvu RS.

26. člen ZDOdv ureja primere, ko lahko tudi javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, samoupravne lokalne skupnosti, javna podjetja ali gospodarske družbe, ki so v celoti v lasti države, predlagajo, da Državno odvetništvo RS zanje oblikuje posamezno pravno mnenje.

Pogoji, v katerih primerih bo do izdelave posameznega pravnega mnenja sploh lahko prišlo, so izrecno predpisani, in sicer mora biti zadeva povezana z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov drugega subjekta, hkrati pa mora imeti zadeva neposredne posledice tudi za javna sredstva, torej za javno finančne prejemke in izdatke, prejemke in izdatke uporabnikov proračunov ter premoženje blagajn javnega financiranja uporabnikov proračunov.

Pri oblikovanju posameznega pravnega mnenja po 26. členu ZDOdv gre torej za zadeve, ki niso povezane samo z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov »novih« subjektov, pač pa nujno in hkrati za zadeve, ki so tudi za Republiko Slovenijo izjemnega pomena oziroma imajo neposredne posledice za javna sredstva in je vloga Državnega odvetništva RS povezana z varstvom interesov Republike Slovenije in javnih sredstev (in torej ne interesov teh subjektov).

4.3.2 Problematika izvajanja 12. člena ZDOdv

Z ZDOdv se je krog subjektov, ki jih Državno odvetništvo RS zastopa v postopkih zaradi insolventnosti pri prijavi in uveljavljanju terjatev, razširil, saj je v **drugem odstavku 12. člena ZDOdv** določeno, da v postopku zaradi insolventnosti pri prijavi in uveljavljanju terjatev iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in obveznega zdravstvenega zavarovanja, za katere zakon določa, da jih je pristojna pobirati Finančna uprava Republike Slovenije, državno odvetništvo zastopa tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in Zavod za zdravstveno zavarovanje, razen če se temu odpoveša.

Navedeno določilo se je začelo uporabljati za postopke, ki so bili začeti po začetku uporabe ZDOdv, saj je 106. člen ZDOdv določil, da se zadeve, ki do začetka uporabe ZDOdv (to je 20. 11. 2017) še niso zaključene, dokončajo po dosedanjih predpisih, če ZDOdv ne določa drugače.

Po ZDOdv torej državno odvetništvo v postopkih zaradi insolventnosti ne zastopa zgolj države in državnih organov, ampak tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje - ZPIZ in Zavod za zdravstveno zavarovanje - ZZZS. Doslej se ZPIZ in ZZZS zastopanju po Državnem odvetništvu RS še v nobenem primeru prijave in uveljavljanja terjatev v postopku zaradi insolventnosti nista odpovedala.

Vendar pa 10. člen ZDOdv določa, da v primeru, da mora državno odvetništvo izvrševati svoje zakonsko določene pristojnosti v določeni zadevi za subjekte, katerih koristi in interesi si nasprotujejo, opravlja strokovne naloge za Republiko Slovenijo.

V praksi je bil takšen primer že obravnavan, in sicer je Državno odvetništvo RS prijavilo terjatve za ZPIZ, ZZZS in FURS ter hkrati tudi ločitveno pravico za zavarovanje navedenih terjatev na nepremičninah. Nato se je izkazalo, da so nepremičnine predmet postopka za določitev pripadajočega zemljišča k objektom, v katerih je lastnica tudi Republika Slovenija in da stečajni dolжник ni lastnik nepremičnin. Tako je Državno odvetništvo RS kot zastopnik Republike Slovenije, upošteva 10. člen ZDOdv, prerekalo prijavljeno terjatev in ločitveno pravico ZPIZ in ZZZS, čeprav je skladno z drugim odstavkom 12. člena ZDOdv prvotno prijavilo terjatvi in ločitveno pravico za ZPIZ in ZZZS.

Dne 8. 3. 2018 je začel veljati Pravilnik o postopku uveljavljanja terjatev Republike Slovenije v postopkih zaradi insolventnosti (Uradni list RS, št. 15/2018 z dne 7. 3. 2018; v nadaljevanju: Pravilnik), ki je nadomestil prej veljaven Pravilnik o postopku uveljavljanja in spremljanja terjatev Republike Slovenije v insolventnih postopkih (postopku prisilne poravnave, stečaja oziroma likvidacije), o načinu posredovanja dokumentacije in o spremljanju postopkov (Uradni list RS, št. 55/04). Pravilnik v bistvu ureja korespondenco med stranko in med državnim odvetništvom. V skladu s Pravilnikom pošilja FURS državnemu odvetništvu obvestila za prijavo terjatev ZPIZ in ZZZS ter predloge za druga morebitna procesna dejanja, kar je FURS pred uporabo ZDOdv pošiljal ZPIZ-u in ZZZS-ju, ki sta sama v okviru svoje dejavnosti prijavljala terjatve in opravljala druga potrebna dejanja.

Ob implementaciji določbe drugega odstavka 12. člena ZDOdv pa se je izkazalo, da zastopanje ZPIZ in ZZZS v postopkih zaradi insolventnosti pri prijavi in uveljavljanju terjatev ne pomeni hkrati tudi spremembe pri nosilcu terjatev.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju - ZZVZZ v 12. členu določa, da je nosilec obveznega zavarovanja po tem zakonu Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije - ZZZS. V 69. členu določa, da je izvajanje obveznega zdravstvenega zavarovanja javna služba, ki jo opravlja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije - ZZZS, kot javni zavod. V 45. členu ZZVZZ določa, da ima ZZZS pristojnost glede nadzora nad obračunavanjem in plačevanjem prispevkov. Lahko pa prenese pooblastila glede obračunavanja, nadzora plačevanja in izterjave prispevkov na pristojno službo v skladu s posebnim zakonom. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju - ZPIZ-2 v 9. členu določa, da je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje - ZPIZ, ki je javni zavod, nosilec in izvajalec obveznega zavarovanja. V 158. členu ZPIZ-2, določa, da se prispevki za obvezno zavarovanje, ki so določeni s tem zakonom, plačujejo zavodu. V 159. členu ZPIZ-2, pa je določeno, da prispevke za obvezno zavarovanje pobira finančna uprava. Iz navedenih določil izhaja, da sta nosilca terjatev obveznega zavarovanja ZPIZ oz. ZZZS (vsak na svojem področju), Finančna uprava Republike Slovenije - FURS pa jih zgolj izterjuje na podlagi zgornjih določil 159. čl. ZPIZ in 45. člena ZZVZZ v zvezi s 3. členom Zakona o davčnem postopku - ZDavP-2. FURS torej ni upnik prispevkov za obvezna zavarovanja, ampak jih zgolj pobira za ZPIZ oz. ZZZS, to pa pomeni, da je treba terjatve ZPIZ in ZZZS prijaviti medsebojno ločeno in tudi ločeno od drugih terjatev Republike Slovenije.

Zaradi prijav in uveljavljanja terjatev za ZPIZ in ZZZS se je Državno odvetništvo RS v letu 2018 soočilo z enormnim povečanjem števila novih zadev in to ob nespremenjeni kadrovske zasledbi in brez dodatne opreme.

Glede na to, da država z uveljavitvijo določbe drugega odstavka 12. člena ZDOdv ni nič pridobila, saj kljub temu, da prijave terjatev v postopke zaradi insolventnosti za ZPIZ in ZZZS opravi Državno odvetništvo RS, terjatve, ki

jih je sicer pristojen pobirati FURS, ostanejo na omenjenih zavodih, Državno odvetništvo RS pa v primerih po drugem odstavku 12. člena ZDOdv torej opravlja le vlogo prijavitelja terjatev za sicer samostojna pravna subjekta, ustanovljena kot javna zavoda za izvajanje obveznega zdravstvenega oziroma pokojninskega in invalidskega zavarovanja RS, bi bilo po mnenju Državnega odvetništva RS, predmetno določbo smiselno razveljaviti ali pa ustrezno urediti prenos terjatve s trenutkom prijave v postopek zaradi insolventnosti iz ZPIZ oz. ZZZS na RS.

Določba **tretjega odstavka 12. člena ZDOdv** sodi med zakonske določbe, ki krepí in poudarja svetovalno in pogajalsko funkcijo Državnega odvetništva RS kot varuha premoženjskih pravic Republike Slovenije. Tako je tretji odstavek 12. člen ZDOdv uvedel novo pristojnost Državnega odvetništva RS, in sicer lahko v posameznem postopku pred sodišči v Republiki Sloveniji javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države, predlaga prevzem zastopanja s strani Državnega odvetništva RS. Če pride do prevzema zastopanja, državno odvetništvo pri zastopanju opravlja vsa procesna dejanja, kot jih je v postopku upravičena opravljati stranka ali udeleženec.

Že iz obrazložitve zakonodajnega gradiva k 12. členu ZDOdv je razvidno, da je predlagatelj posebej poudaril, da bo do zastopanja navedenih subjektov s strani državnega odvetništva lahko prišlo le izjemoma, in sicer ob kumulativni izpolnitvi pogoja izjemnosti pomena postopka tako za Republiko Slovenijo kot za navedene subjekte. Pogoji, v katerih primerih bo v postopku pred sodišči v Republiki Sloveniji do prevzema zastopanja sploh lahko prišlo, so zato izrecno predpisani, in sicer do prevzema zastopanja pride, če gre za zastopanje v posameznem primeru in gre za postopek, ki je izjemnega pomena tako za navedene subjekte kot tudi za Republiko Slovenijo. Glede na to, da Državno odvetništvo RS zastopanje subjektov iz tretjega odstavka 12. člena prevzeme le izjemoma in kot že navedeno, le v zadevah, ki so tudi za Republiko Slovenijo izjemnega pomena, se torej tudi pri eventualnem zastopanju teh subjektov primarno zasleduje interese Republike Slovenije oziroma javnih sredstev, kar je povsem v skladu z vlogo, ki jo Državnemu odvetništvu RS namenja nov zakon.

Kriteriji, ki bi opredelili pojem izjemnosti, niso predpisani (gre za nedoločen pravni pojem), kar pomeni, da jih je treba zapolniti v vsakem konkretnem primeru. Po mnenju Državnega odvetništva RS je vsebinsko treba kriterij »izjemnega pomena tako za subjekt kot za državo« presojati restriktivno. V vsakem primeru se izjemnost postopka z vsebinsko obrazložitvijo pred prevzemom zastopanja preveri s pridobitvijo obrazložitve »resornega ministrstva«, v katerega pristojnost sodi predmet konkretnega postopka, in od 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 RS in še zlasti primerih, pri katerih gre za pravno vprašanje, glede katerega še ni sodne prakse ali pa ta ni enotna, zaradi česar vnaprej ni mogoče niti verjetno predvidevati, kako naj bi sodišče odločilo v podobnih primerih. 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.

Ne glede na to, da gre za novo zakonsko pristojnost Državnega odvetništva RS, pa je možna ugotovitev, da so tudi subjekti iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv ocenili, da zakon jasno določa, da lahko pride do prevzema zastopanja le v izjemnih primerih, saj so subjekti iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv v letu 2018 vložili le 12 predlogov za prevzem zastopanja.

ZDOdv je v tretjem odstavku 12. člena glede na prevzem zastopanja le v izjemnih primerih predvidel tudi možnost odklonitve prevzema zastopanja ter postopek v primeru, da državno odvetništvo odkloni prevzem zastopanja subjektov iz tretjega odstavka 12. člena. To lahko Državno odvetništvo RS stori z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika in v primeru spora o zastopanju na zahtevo posameznega subjekta odloči Vlada Republike Slovenije (14. člen ZDOdv). Predlagatelj gradiva vladi glede odločitve o sporu o prevzemu zastopanja je ministrstvo, ki je pristojno za področje, kamor spada posamičen (konkreten) primer.

Ob dejstvu, da je Državno odvetništvo RS v letu 2018 v 4 primerih odklonilo prevzem zastopanja, ni pa bilo nobenega spora o prevzemu zastopanja, je bila obrazložitev odklonitve prevzema zastopanja tako za »resorno« ministrstvo kot tudi za subjekt v vseh primerih očitno prepričljiva.

Državno odvetništvo primeroma predstavlja primer prevzema zastopanja in primera zavrnitve prevzema zastopanja, in sicer:

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije je vložil predlog za zastopanje v upravnem sporu zoper dokončno upravno odločitev inšpekcijskega organa o ustavitvi nedovoljene gradnje na zemljišču v lasti Republike Slovenije in upravljanju navedenega sklada ob dejstvu, da je bil investitor nedovoljene gradnje znana fizična oseba (ki je med inšpekcijskim postopkom umrla). Ker se pričakuje, da bo sodišče odgovorilo na pomembno pravno vprašanje, ali je zavezanec po inšpekcijski odločbi primarno Republika Slovenija kot zemljiškoknjižna lastnica nepremičnine oz. njen upravljavec sklad in ne pravni nasledniki dejanskega znanega investitorja, je Državno odvetništvo RS v predmetni zadevi prevzelo zastopanje sklada.

Državno odvetništvo RS pa je npr. odklonilo prevzem zastopanja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v več sodnih postopkih, ki že dalj časa tečejo zaradi plačila odškodnine in izhajajo iz t. i. »afere WC papir« in so povezane tudi s kazenskim postopkom. Okoliščine medijske odmevnosti zadeve, nepravilnega ravnanja in poslovanja posameznikov, zaposlenih v ZPIZ-u, in dejstva, da gre pri subjektu za proračunskega uporabnika, niso take, da bi bil kumulativno izpolnjen pogoj izjemnega pomena postopka tako za Republiko Slovenijo kot za ZPIZ.

Prav tako je Državno odvetništvo RS odklonilo prevzem zastopanja Eko sklada d.o.o. (katerega ustanoviteljica je Republika Slovenija) v gospodarskem sporu po tožbi Eko srebrne hiše d.o.o. zaradi plačila približno 2 milijona EUR v zvezi z zahtevkom za dodelitev nepovratne finančne spodbude za demonstracijske objekte v povezavi s posebnim Akcijskim načrtom za skoraj nič-energijske stavbe za obdobje do leta 2020. Ker je poleg Eko sklada d.o.o. solidarno tožena tudi Republika Slovenija, lahko pride do konflikta interesov obeh toženih strank in glede na 10. člen ZDOdv mora v takem primeru državno odvetništvo opravljati strokovne naloge le za Republiko Slovenijo.

4.3.3 Problematika izvajanja določb oddelka ZDOdv »Predhodni postopek poskusa mirne rešitve spora«

Določbe ZDOdv glede obveznega predhodnega postopka poskusa mirne rešitve spora, skladno s katerimi mora, kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, državnemu odvetništvu predhodno predlagati, naj se sporno razmerje na miren način reši pred uvedbo pravnega ali drugega postopka, imajo iz vidika prizadevanja države za zmanjšanje sodnih postopkov in s tem razbremenitve sodišč ter hkrati tudi razbremenitve države kot potencialnega dolžnika, imajo nedvomno velik pomen.

Glede na to, da gre za vsebino, ki jo ZDOdv uvaja in ureja povsem na novo, se je v zvezi s predhodnim postopkom že pred uveljavitvijo, sploh pa s pričetkom uporabe zakona oz. s prvimi vloženimi predlogi za mirno rešitev spornega razmerja, pojavilo precej odprtih vprašanj. Tako npr. ni povsem jasno, ali in katera postopkovna pravila naj Državno odvetništvo RS uporablja v primeru postopanja v predhodnem postopku. Prav tako je obstajala dilema o tem, kakšne so možnosti zaključka predhodnega postopka oz. ali se predhodni postopek sploh lahko zaključi drugače kot ali s sklenitvijo sporazuma ali pa z izdajo potrdila o neuspelem poskusu mirne rešitve spora. Določba šestega odstavka 27. člena ZDOdv, ki določa, v katerih postopkih se določbe o predhodnem postopku ne uporabljajo, pa npr. odpira dileme o tem, ali to, da se glede določenih postopkov pravila o predhodnem postopku ne uporabljajo, pomeni, da v teh postopkih predlog, vložen na Državno odvetništvo RS pač ne predstavlja procesne predpostavke, da pa se lahko o predhodnih zahtevkih, če so na Državno odvetništvo RS vloženi, odloča, ali pa določitev izjem od predhodnega postopka pomeni, da je s tem izključena pristojnost Državnega odvetništva RS za odločanje o vloženem predhodnem zahtevku, ki ga je zato treba odstopiti

pristojnemu organu (npr. zahtevek za uveljavljanje pravic iz delovnega razmerja delodajalcu, da o njem odloči kot o zahtevi za varstvo pravic)

V nadaljevanju so predstavljena nekatera že zavzeta stališča Državnega odvetništva RS, glede drugih odprtih vprašanj pa bo jasno izoblikovana stališča prineslo nadaljnje delo na podlagi določb ZDOdv o predhodnem postopku poskusa mirne rešitve spora ali pa bodo odgovore ponudila stališča sodne prakse.

Predhodni postopek se zaključi ali s sklenitvijo sporazuma ali z izdajo potrdila o neuspelem poskusu mirne rešitve spora. Ko se postopek mirne rešitve spora ne reši na miren način s sklenitvijo sporazuma, mora Državno odvetništvo RS izdati potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora. Eno od bistvenih vprašanj je, kako ravnati in zaključiti zadevo, če oseba, ki namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnim organom, v smislu določb 27. člena ZDOdv na Državno odvetništvo RS vloži nepopoln oziroma pomanjkljiv predlog za rešitev spornega razmerja pred uvedbo pravnega ali drugega postopka.

Kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, pristojnemu sodišču ali drugemu organu predloži potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora v predhodnem postopku, sicer se tožba ali drug predlog za začetek postopka s sklepom zavrže. Predhodni postopek je torej pogoj za uvedbo pravnega ali drugega postopka. Vendar pa je po drugi strani pravica do sodnega varstva ena od temeljnih pravic in svoboščin državljanov, kar izhaja tako iz 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot tudi iz določb Ustave Republike Slovenije, predvsem iz 22. in 23. člena. Ker je pravica do sodnega varstva načelo, morajo biti izjeme od tega načela točno in jasno določene. Kaj vse mora vsebovati predlagatelj predlog po 27. členu ZDOdv, v ZDOdv ni posebej določeno. Če naj takšen predlagatelj predlog »nadomesti« tožbo, bi moral sicer že po naravi stvari vsebovati vsaj določen (določljiv) zahtevek in dejstva, na katerih ga utemeljuje, ter dokaze, s katerimi razpolaga (praviloma bodo to dokazne listine in/ali zasebna izvedenska mnenja), vendar pa po mnenju Državnega odvetništva RS predlagatelju v nobenem primeru, torej niti v primeru, da predlagatelj tudi po pozivu ni dopolnil zahtevka tako, da bi bil le-ta sposoben ustrezne vsebinske obravnave, ni mogoče odkloniti izdaje potrdila o neuspelem poskusu mirne rešitve spora v predhodnem postopku. Glede na navedene okoliščine bi bilo takšno ravnanje (pre)hud oziroma nesorazmeren poseg v njegovo pravico do sodnega varstva. V kolikor bo v takšnih primerih prišlo do sodnega spora, bo o izpolnjeni procesni predpostavki odločalo sodišče, pri čemer bo Državno odvetništvo RS lahko zatrjevalo, da tožnik s predloženim potrdilom ne izkazuje, da bi v zvezi z uveljavljanjem tožbenim zahtevkom predlagal predhodni postopek, saj ne bo mogoče ugotoviti identitete zahtevka, ki bi bil obravnavan v predhodnem postopku, in tožbenim zahtevkom.

4.3.4 Problematika prehoda v javno-uslužbenski sistem

Začetek uporabe ZDOdv je prinesel določene probleme tudi na delovnopravnem področju, in sicer največji problem ustvarja dvotirni sistem primerljivih delovnih mest, na katerih se opravljajo naloge Državnega odvetništva RS.

Po eni strani 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 so že bila sklenjena delovna razmerja za opravljanje nalog Državnega odvetništva RS z višjimi državnimi odvetniki in državnimi odvetniki, kot jih pozna ZDOdv. Bivši državni pravobranilci in pomočniki državnih pravobranilcev so v skladu s sedmim odstavkom 95. člena ZDOdv tudi kot višji državni odvetniki oziroma državni odvetniki ostali 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 imamo 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. V nadaljevanju je prikazanih nekaj očitnih anomalij dvotirnega sistema.

Po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju je plačni razred pomočnika državnega pravobranilca od 47-51 in državnega pravobranilca od 55-57. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Državnega odvetništva določa, da je državni odvetnik uvrščen v začetni 47. plačni razred, z napredovanji pa lahko doseže 54. plačni razred, višji državni odvetnik pa je uvrščen v začetni 52. plačni razred in z napredovanjem lahko doseže 57. plačni razred. Z Dogovorom o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju so se Vlada Republike Slovenije in reprezentativni sindikati javnega sektorja dogovorili, da se s 1. 1. 2019 poviša izhodiščni plačni razred javno uslužbenskih delovnih mest. Tako je npr. državni odvetnik - javni uslužbenec, ki je bil v začetnem 47. plačnem razredu s 1. 1. 2019 prešel v 48. plačni razred, državni odvetnik - funkcionar pa ne. Najvišji plačni razred z napredovanjem je za državnega odvetnika - javnega uslužbenca po Dogovoru o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju postal 55. plačni razred, plačni razred državnega odvetnika - funkcionarja pa je ostal, z vključno vsemi napredovanji 51. plačni razred. Podobno so se s 1. 1. 2019 za 1 plačni razred dvignili plačni razredi za višje državne odvetnike - javne uslužbence, višjim državnim odvetnikom - funkcionarjem pa ne.

Naslednja anomalija se kaže pri odmeri letnega dopusta. Funkcionarjem je bila v skladu s sedmim odstavkom 95. člena ZDOdv odmerjena pravica do letnega dopusta v skladu z Zakonom o državnem pravobranilstvu, ki v 55. členu določa, da se glede pravice funkcionarja do rednega letnega dopusta uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodniško službo, razen če zakon ne določa drugače. O trajanju letnega dopusta odloča generalni državni odvetnik. Kriteriji za določitev letnega dopusta, ki se uporabljajo pri odmeri dopusta funkcionarju, so določeni v Pravilniku o kriterijih za določitev rednega, izrednega in študijskega dopusta državnemu pravobranilcu in pomočniku državnega pravobranilca z dne 14. 3. 2000, javnemu uslužbencu pa je odmerjen letni dopust v skladu z Zakonom o delavcih v državni upravi. Tako na podlagi fiktivne odmere letnega dopusta za višjega državnega odvetnika, starejšega od 50 let, ki je javni uslužbenec, izhaja, da mu je odmerjen letni dopust v trajanju 38 dni, višjemu državnemu odvetniku - funkcionarju, starejšemu od 50 let, pa letni dopust v trajanju 40 dni.

Naslednja anomalija je v zvezi z dodatkom za specializacijo, magisterij ali doktorat, ki se v skladu s 27. členom Zakona o sistemu plač v javnem sektorju določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. 23. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki je določal dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, je za funkcionarje veljal do 1. 1. 2010. Tako so višji državni odvetniki in državni odvetniki - javni uslužbenci upravičeni do dodatka za specializacijo, magisterij in doktorat, višji državni odvetniki in državni odvetniki - funkcionarji pa tega dodatka ne prejemajo.

Neenakost se kaže tudi v zvezi s prejemanjem položajnega dodatka. Konkretno tako (višji) državni odvetnik - funkcionar, ki je z letnim razporedom določen za vodjo oddelka, prejema položajni dodatek v skladu z 32. b členom Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, vezano na število funkcionarjev v oddelku, (višji) državni odvetnik - javni uslužbenec, ki je z letnim razporedom določen za vodjo oddelka, pa glede na število zaposlenih v oddelku v skladu z Uredbo o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence. 32.b člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki se torej uporablja za (višje) državne odvetnike - funkcionarje, ki so vodje oddelkov in upravičeni do položajnega dodatka, določa, da je do 5 % dodatka upravičen vodja oddelka z najmanj 10 javnimi uslužbenci ali 5 na ta oddelek razporejenimi funkcionarji, do dodatka v višini 8 % vodja oddelka z najmanj 20 javnimi uslužbenci ali 10 na ta oddelek razporejenimi funkcionarji itd. Drugače je določena upravičenost do prejemanja položajnega dodatka v Uredbi o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence. Razlika se npr. pokaže pri vodenju oddelka z upravičenostjo do položajnega dodatka 8 %. Glede na to, da se prehaja v javno uslužbenški sistem, bo vodja oddelka - funkcionar prejel položajni dodatek v višini 8 %, če bo vodil oddelek z najmanj 20 javnimi uslužbenci, medtem ko bo vodja oddelka - javni uslužbenec prejel 8 % položajni dodatek, če bo vodil oddelek z najmanj 11 javnimi uslužbenci. Ker je na Državnem odvetništvu RS sistem dvotiren, se je na določenih oddelkih izkazalo, da določene vodje ne prejemajo položajnega dodatka niti v višini 5 %, ker je razmerje med funkcionarji, razporejenimi na oddelek, in javnimi uslužbenci tako, da ne dosega kriterija za priznanje 5 % položajnega dodatka, ker je vodja oddelka funkcionar. Tako se dogaja, da

je bil vodja oddelka višji državni odvetnik - funkcionar, ki ni prejemal položajnega dodatka, ker na njegov oddelek ni bilo razporejenih najmanj 10 javnih uslužbencev ali 5 funkcionarjev, bilo pa je razporejenih več kot 5 javnih uslužbencev in bi do položajnega dodatka bil upravičen, če bi bil javni uslužbenec. Če pa bi bil vodja oddelka javni uslužbenec, pa bi bil v vsakem primeru upravičen do položajnega dodatka 5 % osnovne plače, saj le-ta pripada, če je na oddelek razporejenih najmanj 5 javnih uslužbencev, vključno z javnim uslužbencem, ki izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela v notranji organizacijski enoti. Tako se izkaže, da sta vodja oddelka (višji) državni odvetnik - funkcionar in vodja oddelka (višji) državni odvetnik - javni uslužbenec v neenakopravnem položaju. Še večja neenakopravnost pri prejemanju položajnega dodatka se izkaže zaradi dejstva, ker je struktura zaposlenih višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov, ki so funkcionarji in ki so javni uslužbenci, različna, vse pa vpliva na odmero položajnega dodatka, saj bi bil le-ta višji, če bi bili vsi, ki so funkcionarji, javni uslužbenci.

Splošno znano je, da javni uslužbenci lahko kompenzirajo ure, ki so jih opravili kot nadure, s prostimi urami, če se jim pri tem izplača dodatek v višini 30 %. Ali je navedeno možno tudi pri funkcionarjih, je vprašanje. Tako se tudi v zvezi s tem pojavljajo neenakosti položajev.

V skladu z drugim odstavkom 29. člena Zakona o državnem pravobranilstvu so državni pravobranilci in pomočniki državnega pravobranilca imenovani za dobo 8 let z možnostjo ponovnega imenovanja. Tretji odstavek 64. člena ZDOdv določa, da se za sklenitev, trajanje in prenehanje delovnega razmerja državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike ter njihove pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja uporabljajo predpisi, ki urejajo delovno razmerje in sistem javnih uslužbencev, če ta zakon ne določa drugače. Načelo je, da se delovna razmerja sklepajo za nedoločen čas, izjemoma za določen čas. Tako so delovna razmerja višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov sklenjena za nedoločen čas.

Glede na ustavno načelo enakosti in načelo, da je potrebno enako delo vrednotiti enako in različno različno ter pri tem zagotavljati enake pravice in obveznosti, ki se zagotavljajo posameznikom v enakovrednih situacijah, je po mnenju Državnega odvetništva RS nedopustno, da so delovnopравни položaji zaposlenih, ki opravljajo enake naloge in izvajajo enake pristojnosti, neenaki in neenakovredni, zato bi bilo treba te razlike preseči in jih odpraviti. Državno odvetništvo RS zato predlaga, da se poišče rešitve, s katerimi bo prehod sedanjih funkcionarjev izveden tako, da bodo lahko postali javni uslužbenci.

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

Področje nadzora je bilo uvedeno z ZDOdv, in sicer je urejeno v VI. poglavju, ki nosi naslov »Nadzor nad delom državnega odvetništva« (91. do 93. člen ZDOdv). Doslej to področje ni bilo zakonsko urejeno, saj ZDPra, ki se je uporabljal vse do začetka uporabe ZDOdv, o strokovnem nadzoru ni imel posebnih določil. To področje je bilo urejeno le v VI. poglavju Državnopravobranilskega reda, in sicer kot pregled poslovanja oddelkov na sedežu Državnega pravobranilstva in zunanjih oddelkov.

ZDOdv ureja ustrezen nadzorni mehanizem nad delom državnega odvetništva, ki se izvaja v obliki splošnega, delnega ali posamičnega pregleda dela državnih odvetnikov in drugih uslužbencev državnega odvetništva s pregledovanjem spisov, vpisnikov in druge dokumentacije. V okviru nadzora se pregledujejo ter ocenjujejo zakonitost in pravočasnost dela, smotnost uporabe procesnih pooblastil in skladnost strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili. S **splošnim pregledom** se opravlja nadzor dela oddelkov na sedežu ali dela zunanjih oddelkov državnega odvetništva, z **delnim pregledom** se opravlja nadzor dela v posameznih vrstah zadev, s **posamičnim pregledom** pa se opravlja nadzor dela v posamezni zadevi. 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 Center za izobraževanje v pravosodju (CIP) in Državno odvetništvo RS izvajata ustrezne izobraževalne oblike.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 izvajalo neformalne in formalne oblike preverjanja zakonitega, poenotenega in pravočasnega poslovanja organa. Za izvedbo določil ZDOdv o nadzorih nad delom državnega odvetništva je generalni državni odvetnik v novembru 2018 sprejel »**Načrt nadzorov nad delom Državnega odvetništva RS v obdobju do konca leta 2020**«. V njem je določil osebe, ki bodo v skladu z načrtom izvajale nadzore (to je člane nadzornih komisij), določil je osebo, ki bo odločala o ugovorih zoper ugotovitve nadzorov v poročilih nadzornih komisij, prav tako pa je določil terminski plan izvajanja nadzorov v obdobju od 1. 12. 2018 do vključno 31. 12. 2020, in sicer tako, da je določil oddelke, kjer se bodo v določenem časovnem obdobju izvajali nadzori, ter vrsto nadzora na posameznem oddelku. Nadzori se bodo izvajali kontinuirano na dva do tri mesece, razen v času sodnih počitnic oziroma v juliju in avgustu.

V letu 2018 je bil tako že izveden prvi strokovni nadzor, in sicer na Zunanjemu oddelku državnega odvetništva v Kranju, v okviru katerega so bili pregledani konkretni nerešeni spisi v vpisnikih N, U, P, I in St. Izdelano je bilo Poročilo o nadzoru, z ugotovitvami nadzora pa je bil seznanjen tudi Zunanji oddelek državnega odvetništva v Kranju. Na Poročilo v roku 15 dni po prejemu ni bilo vloženega ugovora, bila pa so posredovana pojasnila k ugotovitvam pregleda. V prvih mesecih leta 2019 je predviden kontrolni pregled. Na podlagi osmega odstavka 91. člena ZDOdv je bilo Končno poročilo o pregledu nad poslovanjem Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Kranju posredovano tudi Ministrstvu za pravosodje.

Pregled pravočasnosti in pravilnosti poslovanja Državnega odvetništva RS se je izvajal tudi na ostalih nivojih, in sicer:

- Vodje oddelkov so dolžne v okviru oddelka, bodisi z direktnim vpogledom v informacijski sistem »Vpisniki«, bodisi na podlagi podatkov v statističnem poročilu oziroma izpisu pregleda zadev iz informacijskega sistema po posameznih vpisnikih in po nosilcih spisov, spremljati pripad zadev, reševanje zadev in obremenjenost odvetnikov ter zagotavljati tekoče in strokovno delo ter skrbeti za redno in pravočasno opravljanje zadev. V primeru ugotovitve pomanjkljivosti pri vodenju zadeve vodja oddelka na to opozori nosilca spisa in o tem seznani generalnega državnega odvetnika.
- Pregled pravilnosti poslovanja vpisnikov po oddelkih je izvedla komisija, ki jo je imenoval generalni državni odvetnik, in sicer je bil v letu 2018 opravljen pregled poslovanja na treh zunanjih oddelkih državnega odvetništva (Kranju, Murski Soboti in Celju). Pregled poslovanja se je osredotočil zlasti na naslednja področja: evidentiranje prisotnosti oziroma odsotnosti javnih uslužbencev in funkcionarjev, način odobravanja dopustov javnim uslužbencem in funkcionarjem, način koriščenja presežka ur, zagotavljanje nadomeščanja v primeru odsotnosti, zagotavljanje enotnega dela na spisih in zagotavljanje obveščenosti o stališčih, sprejetih na kolegiju državnega odvetništva, način dodeljevanja zadev, način odpiranja spisov in zaključevanja spisov in morebitne druge aktualne zadeve. Po opravljenem pregledu je komisija sestavila poročilo o pregledu in ga vročila vodji oddelka oziroma vodji vpisnika, katerega delo je bilo pregledano. Na podlagi poročila o pregledu je generalni državni odvetnik določil rok za odpravo ugotovljenih napak ali odredil druge ustrezne ukrepe. Vodja oddelka oziroma vodja vpisnika, katerega delo je bilo pregledano, je nato generalnemu državnemu odvetniku predložil poročilo o odpravi ugotovljenih napak ali izvedbi odrejenih ukrepov.

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

4.5.1 Izvajanje Zakona o ureditvi določenih vprašanj zaradi končne rzsodbe arbitražnega sodišča na podlagi arbitražnega sporazuma med Vlado R Slovenije in Vlado R Hrvaške

Državno odvetništvo RS je od 9. 12. 2017 oz. od uveljavitve Zakona o ureditvi določenih vprašanj zaradi končne rzsodbe arbitražnega sodišča na podlagi arbitražnega sporazuma med Vlado R Slovenije in Vlado R Hrvaške (v nadaljevanju: ZUVRAS) pristojno za pravno svetovanje in zastopanje osebam, ki so lastniki nepremičnin na ozemlju, ki na podlagi rzsodbe ni več del ozemlja R Slovenije.

Problematika izvajanja ZUVRAS je trenutno predvsem aktualna na območju, ki sodi v pristojnost Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Kopru, ki je skladno z določbo 20.čl. ZUVRAS ter upošteva Uredbo o poteku meje naselij ob državni meji z R Hrvaško v skladu z rzsodbo arbitražnega sodišča (Ur. l. RS št. 7/2018) pristojen za obravnavanje upravičencev na območjih naselij Parecag in Sečovlje, Močunigi, Topolovec in Sušak.

Po prvotnih ocenah oz. informacijah naj bi šlo za okvirno 300 upravičencev (lastnikov nepremičnin oz. drugih stvarnih pravic), vendar je do dne 11. 12. 2018 na Zunanji oddelak državnega odvetništva v Kopru svoje zahteve **naslovilo 31 fizičnih oseb**, in sicer gre za lastnike iz k.o. Sečovlje in k.o. Sušak. Upravičenci iz drugih naselij se na Zunanji oddelak državnega odvetništva v Kopru niso obrnili.

V vseh teh zadevah je Zunanji oddelak državnega odvetništva v Kopru po pregledu dejanskega in preučitvi pravnega stanja iz predloženih listin ter javnih evidenc tako R Slovenije kot R Hrvaške pripravil obširno pisno pravno mnenje, v katerem delu oz. glede katerih konkretnih razmerij in pravic lahko Državno odvetništvo RS prevzame pravno zastopanje ter v tem primeru nosi vse stroške, ki bodo potrebni v postopkih pred hrvaškimi sodišči in organi. Prav tako so bili vsi pozvani in opozorjeni, da za zastopanje v postopkih vpisa lastninske pravice Državno odvetništvo RS potrebuje posebno pisno pooblastilo, ki ga kot upravičenci, skladno s 4. odstavek 20. člena ZUVRAS lahko podajo v roku do 1 leta, torej do vključno 30. 12. 2018.

Državno odvetništvo RS je v sodelovanju z Vlado RS vzporedno vodilo postopek izbire primerne tujega odvetnika za zastopanje pred organi in sodišči R Hrvaške. Na podlagi sklepa Vlade RS št. 02003-6/2018/4 z dne 11. 7. 2018 je bila izbrana oz. pooblašena odvetniška družba Stupavsky- Stella in Škarda iz Umaga. Pogodba o poslovnem sodelovanju je bila z Odvetniško družbo Stupavsky- Stella in Škarda podpisana dne 5. 11. 2018.

Za izvrševanje zakonskih določb ZUVRAS bo Državno odvetništvo RS moralo skladno s pristojnostmi, ki jih ima že po 2. odst. ZDOdv, urediti tudi lastninska in druga stvarna razmerja na nepremičninah, kjer je bila doslej vknjižena lastninska pravica v korist R Slovenije, pa gre za ozemlje, ki na podlagi rzsodbe ni več del ozemlja R Slovenije. Gre za številne nepremičnine, večinoma za kmetijska zemljišča v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS, za zemljišča, ki so oddana v zakup, pa je že po samem ZUVRAS-u dana zaveza zakupnikom, da se zakupne pogodbe podaljšajo za 30 let, oz. do 31. 12. 2047.

Glede vknjižbe R Slovenije kot imetnice lastninske pravice na nepremičninah, ki na podlagi rzsodbe niso več del ozemlja R Slovenije, v zemljiško knjigo R Hrvaške, bo potrebno še natančneje preučiti pravno podlago ter nadaljnja ravnanja oz. postopanja uskladiti z usmeritvenimi navodili tako Vlade RS kot Ministrstva za zunanje zadeve ter upravljavcema Skladom kmetijskih zemljišč in gozdov RS oz. Slovenskimi državnimi gozdovi d.o.o..

Do izteka zakonskega roka je Državno odvetništvo RS za zastopanje pridobilo izrecna pisna pooblastila 29-ih fizičnih oseb. V nadaljevanju bo Državno odvetništvo ob sodelovanju z izbrano odvetniško družbo v R Hrvaški pričelo z opravljanjem konkretnih pravnih ravnanj oz. procesnih opravil za ureditev stvarnih pravic upravičencev v nepremičninskih evidencah R Hrvaške.

4.5.2 Oblike kolegijskega dela

ZDOdv v prvem odstavku 40. člena določa, da je kolegij državnega odvetništva strokovno posvetovalno telo, ki sprejema zlasti stališča o vprašanjih, 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 (Uradni list RS, št. 64/2017) 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 in 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 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 2018 so se na Državnem odvetništvu RS redno mesečno (razen v času sodnih počitnic oziroma v juliju in avgustu) sklicevali 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 in o sprejetih sklepih in predlogih mesečno obveščajo generalnega državnega odvetnika. Oblikovanih je bila 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 2018 so delovale naslednje **delovne skupine**:

1. Delovna skupina za sestavo analize poslovnih procesov Državnega odvetništva
2. Delovna skupina za implementacijo določb ZDOdv
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 hrambi
5. Delovna skupina za obravnavo sporov iz razmerij, izvirajočih iz dodelitev sredstev evropske kohezijske politike
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. Delovna skupina za koordinacijo in enotno ter usklajeno postopanje v zadevah, kjer je potrebno sodelovanje s SKZG
9. PK komisija (predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku)
10. PRR komisija (predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških)
11. Komisija za odločanje o zahtevkih po Zakonu o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja

4.5.3 Sodelovanje strokovnjakov

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. Gre za podobno, vendar nekoliko širšo formulacijo, kot je veljala pred začetkom uporabe ZDOdv. V drugem odstavku 10. člena Zakona o državnem pravobranilstvu je bilo namreč določeno, da sme za druga strokovna dejanja in vprašanja v postopku državni pravobranilec pritegniti k sodelovanju tudi druge strokovnjake, če to prispeva k hitrejši razjasnitvi zadeve. 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. 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 bilo eno izmed osnovnih vodil eden izmed ciljev zakona.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS pritegnilo k sodelovanju zunanje strokovnjake v treh zadevah, in sicer je bila v eni zadevi izvedena ocena višine odškodnine za nemožnost uporabe nepremičnin, v drugih dveh zadevah pa je bil angažiran zunanji strokovnjak s področja ekonomske finančne stroke.

Trenutno je na Državnem odvetništvu RS v pripravi protokol, s katerim bodo določena pravila za izbiro zunanjih strokovnjakov v skladu s 15. členom ZDOdv.

Zaradi poenotenega dela pa je Državno odvetništvo RS v letu 2018 že izdalo »Protokol za izbiro fizične ali pravne osebe za zastopanje v tujini«. V primerih iz drugega odstavka 19. in 20. člena ZDOdv, ko državno odvetništvo zaradi dejanskih ali pravnih ovir ne more opravljati nalog zastopanja, vlada na predlog generalnega državnega odvetnika za zastopanje v posamezni zadevi lahko pooblasti drugo strokovno usposobljeno domačo ali tujo pravno ali fizično osebo (v nadaljevanju: strokovno usposobljena oseba za zastopanje). V posamezni zadevi iz prvih dveh odstavkov 20. člena ZDOdv lahko vlada na predlog generalnega državnega odvetnika, v primerih iz tretjega odstavka 20. člena ZDOdv pa tudi na predlog Ministrstva za zunanje zadeve, za pomoč pri zastopanju pritegne k sodelovanju drugo strokovno usposobljeno domačo ali tujo pravno ali fizično osebo (v nadaljevanju: strokovno usposobljena oseba za pomoč pri zastopanju). Za enotnost zastopanja Republike Slovenije pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami skrbi vodja mednarodnega oddelka. Protokol za izbiro fizične ali pravne osebe za zastopanje v tujini določa postopek izbire strokovno usposobljene osebe za zastopanje ali za pomoč pri zastopanju, vsebino predloga Vladi Republike Slovenije in postopek podelitve pooblastila izbrani strokovno usposobljeni osebi, vsebino pogodbe o poslovnem sodelovanju ter druga vprašanja, povezana z izbiro strokovno usposobljene osebe za zastopanje ali za pomoč pri zastopanju.

4.5.4 Odnosi z javnostmi

Državno odvetništvo RS o svojem delu obvešča javnost na način, kot je opredeljen v 46. členu ZOodv in 3. členu Pravilnika o poslovanju državnega odvetništva.

Iz zakona izhaja, da morajo biti obvestila javnosti sestavljena tako, da varujejo ugled, zasebnost, tajnost ter druge zakonite interese strank ter drugih udeležencev v postopku oziroma ne škodujejo interesom postopka. Državno odvetništvo RS vodi ter na svoji spletni strani javno objavlja in redno posodablja podatke o izvajanju nalog, ki jih opravlja v okviru svojih pristojnosti.

Podrobnejša pravila o obveščanju javnosti so določena v Pravilniku o poslovanju državnega odvetništva, ki predpisuje, da mora državno odvetništvo o svojem delu tekoče in transparentno obveščati javnost, pri čemer mora upoštevati zakon o medijih, zakon o dostopu do informacij javnega značaja in zakon o varstvu osebnih podatkov. Pri tem pa ravna v skladu z določbami, ki urejajo tajnost podatkov ali njihovih posameznih delov in upošteva splošne zahteve po spoštovanju nepristranskosti sodstva in posledično ne komentira nepravnomočno končanih sodnih postopkov.

Državno odvetništvo RS o svojem delu obvešča javnost na različne načine, in sicer prek spletne strani, sporočil za javnost, odgovorov na novinarska vprašanja in druge zainteresirane javnosti, letnih poročil, sredstev javnega obveščanja 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.

Spletna stran državnega odvetništva <http://www.dodv-rs.si/> vsebuje temeljne informacije o tem, kaj je državno odvetništvo, kakšne so njegove pristojnosti in naloge (pravne podlage za delo državnega odvetništva), koga zastopa, kako je organizirano in osnovne kontaktne podatke. Na spletni strani so dostopna letna poročila in katalog informacij javnega značaja ter uporabne povezave (mednarodna sodišča, državna odvetništva v tujini).

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. Posebej tudi zato, ker večina javnosti zelo slabo pozna vlogo in delo državnega odvetništva oziroma mu pripisuje pristojnosti, ki jih nima. Zato je odprt in proaktiven odnos z mediji

nujen. Tudi na način neformalnih komunikacij, ki medijem pomagajo razumeti, za kaj gre v določenem sporu in zakaj je do njega sploh prišlo, pri čemer državno odvetništvo vedno ostaja v okviru zakonskih podlag.

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 večih služb Državnega odvetništva RS, še posebej, ko gre za kompleksne in zahtevne primere, ki jih državno odvetništvo 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.

Državno odvetništvo RS kot zastopnik države sicer dosledno skrbi, da ne komentira nepravnomočno končanih sodnih postopkov.

Glavnina komunikacije je leta 2018 potekala prek odgovorov na novinarska vprašanja. Državno odvetništvo RS jih je prejelo več kot 300, pri čemer je treba izpostaviti, da so v tej številki združena vprašanja na isto ali podobno temo različnih medijskih hiš (bilo jih je tudi več deset), kar pomeni, da jih Državno odvetništvo RS ni beležilo kot posamična vprašanja, ampak jih je po vsebini združilo. Prav tako v tej številki niso zajeta vprašanja, ko so medijske hiše želele zgolj osnovne informacije o zadevah, v katerih je država ali tožnica ali tožena stranka, da bi znale ocenite, ali se bodo udeležile razpisanih narokov oziroma obravnav na posameznih sodiščih. S tovrstnimi vprašanji se mediji na Državno odvetništvo RS obračajo tedensko. Prav tako z vprašanji, v kateri fazi je določen postopek.

Pomembnejše zadeve, o katerih so spraševale medijske hiše, so bile v preteklem letu po vsebini naslednje:

- izgubljene tožbe Slovenije pred ESČP in Sodiščem EU;
- pomembnejši postopki pred ESČP (primeri prenesenih deviznih vlog LB, Pintar, Lekić ...);
- postopki pred ESČP zaradi sojenja v nerazumnem roku;
- postopki pred ESČP in domačimi sodišči zaradi pogojev bivanja v priporih in zaporih;
- tožba Slovenije proti Hrvaški zaradi neuresničitve arbitražne sodbe;
- tožba Slovenije proti Hrvaški v zadevi Ljubljanska banka;
- tožbe Evropske komisije zoper Slovenijo (divja odlagališča, neimplementacije evropskih direktiv, ...);
- emisije (tovorni promet);
- odškodninski zahtevki zoper državo zaradi odvzema nezakonito pridobljenega premoženja po odločitvi Ustavnega sodišča RS;
- odškodninski zahtevki zoper državo zaradi neupravičeno oziroma neutemeljeno odvzete prostosti;
- problematika izbrisanih pred ESČP in domačimi sodišči pred in po odločitvi Ustavnega sodišča RS;
- sodni postopki vezani na nerazglašene oporoke na sodiščih;
- množične tožbe policistov in vojakov zaradi kršitev delovnopravne zakonodaje;
- uporaba kohezijskih sredstev;
- tožbe zoper državo v zadevi Patria;
- sodni postopki proti družbi Verbund, vezani na poplave Drave v letu 2012;
- stanje na državnem odvetništvu leto dni po uveljavitvi novega zakona o državnem odvetništvu in implementacija novih pristojnosti in nalog državnega odvetništva.

II. POSEBNI STATISTIČNI DEL

1. PODATKI O GIBANJU ZADEV PO PODROČJIH IN PO ODDELKIH

Tabela 3: Gibanje zadev ZBIRNO

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	1.635	833	2.531	878	1.637	NP
delovno in socialnopravne zadeve	2.348	1.352	3.916	1.255	2.465	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	22	24	49	38	11	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	1	9	10	7	3	NP
postopki po ZVPSBNO	45	68	125	59	54	NP
postopki po ZPŠOIRSP	323	33	358	16	340	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	12.422	5.414	18.445	4.629	13.650	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	15.151	7.608	22.863	7.777	15.072	NP
nepravdni postopki	6.399	14.140	20.652	12.340	8.284	NP
postopki razlastitev	574	525	1.110	351	751	NP
upravne zadeve	2.750	13.378	16.733	13.755	2.977	NP
postopki po ZDen	79	5	90	13	77	NP
postopki po ZIKS	21	2	23	7	16	NP
postopki po ZVVJO	2	0	2	0	2	NP

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo skupno **44.750 zadev**.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2018 v delu **88.601 zadev**.

Leta 2018 je Državno odvetništvo RS **zaključilo (rešilo) 42.429 zadev** (Opomba: Podatek »zaključeno« na koncu obdobja se nanaša na število spisov, ki so bili zaključeni leta 2017 in so ostali zaključeni tudi na dan 31. 12. 2017. To pomeni, da so bili ob morebitni reaktivaciji do 31. 12. ponovno zaključeni. Če pa so bili spisi reaktivirani, vendar do konca statističnega obdobja poročanja ne ponovno zaključeni, potem so prikazani v stolpcu »v delu«).

Na dan 31. 12. 2018 je bilo **odprtih (nerešenih) 46.151 zadev**.

Zaradi lažje, preglednejše in statistično pravilnejše primerljivosti podatkov s preteklimi leti so v zgornje številčne podatke poleg zadev s področja dela, ki jih vsebuje Tabela 3, vključeni tudi podatki o zadevah s področja izdelave pravnih mnenj, pa tudi postopkov pred ESČP, sodišči Evropske unije (SEU in SSEU) in EFTA sodiščem ter druge zadeve nekdanjega evropskega, sedaj pa mednarodnega oddelka. (Opomba: Slednjih Tabela 3 namreč ne vključuje, so pa podatki o številu zadev s področja »pravna mnenja« delno vključeni v Tabelo 11, s področja postopkov pred ESČP in sodišči EU pa v Tabelo 13.)

Civilnopravne in gospodarske zadeve ter delovnopravne in socialnopravne zadeve Državno odvetništvo RS vodi v t. i. »P vpisniku«, kjer je bilo na področju pravnih zadev na dan 1. 1. 2018 odprtih skupno 3.983 zadev, od tega 1.635 civilnopravnih in gospodarskih zadev ter 2.348 delovnopravnih in socialnopravnih zadev.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 833 novih **civilnopravnih in gospodarskih zadev**. Teh zadev je imelo v letu 2018 v delu 2.531. Zaključilo je 878 zadev, v leto 2019 pa preneslo 1.637 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2018.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 1.352 novih **delovnopravnih in socialnopravnih zadev**. Teh zadev je imelo v letu 2018 v delu 3.916. Zaključilo je 1.255 zadev, v leto 2019 pa preneslo 2.465 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2018.

Na področju **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)** je Državno odvetništvo RS v leto 2018 preneslo nerešenih 22 zadev, na novo pa prejelo 24 zadev. V delu je imelo 49 zadev, zaključilo je 38 zadev, v leto 2019 pa jih je preneslo 11.

S področja **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o prekrških (ZP-1)** je Državno odvetništvo RS v leto 2018 preneslo eno nerešeno zadevo. Na novo je prejelo 9 zadev in je torej v letu 2018 v delu imelo 10 zadev. Zaključilo je 7 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa so bile odprte 3 zadeve.

S področja **postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO)** je Državno odvetništvo RS v leto 2018 preneslo 45 odprtih zadev. Na novo je prejelo 68 zadev. Obravnavalo je 125 zadev, zaključilo je 59 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih še 54 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2018 odprtih 323 zadev s **področja odškodninskih zahtevkov po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)**. Prejelo je 33 novih zadev. V delu je imelo 358 zadev, zaključilo je 16 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih 340 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2018 odprtih 12.422 zadev na področju **postopkov izvršbe in zavarovanja**. V letu 2018 je prejelo v delo 5.414 novih zadev. Skupno je imelo v delu 18.445 zadev. Zaključilo je 4.629 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih 13.650 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 na področju dela v **postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja** beležilo bistveno povečan pripad. Leto 2018 je Državno odvetništvo začelo s 15.151 odprtimi zadevami, nato pa je prejelo v delo 7.608 novih zadev. Skupno je imelo v delu 22.863 zadev. Zaključilo je 7.777 zadev, ob koncu leta 2018 pa je bilo odprtih še 15.072 zadev.

Na področju **nepравdnih postopkov** je Državno odvetništvo RS na dan 1. 1. 2018 imelo odprtih 6.399 zadev, v letu 2018 pa jih je prejelo 14.140. Obravnavalo je 20.652 zadev, zaključenih je bilo 12.340 zadev, ob koncu leta pa odprtih še 8.284 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **razlastitvenih zadev** leto 2018 začelo s 574 odprtimi zadevami, nato pa je v letu 2018 v delo prejelo 525 zadev. V delu je tako imelo 1.110 zadev. Zaključilo je 351 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih še 751 tovrstnih zadev.

Področje **upravnih zadev** predstavlja področje dela z največjim pripadom novih zadev v letu 2018. Leto 2017 se je zaključilo z 2.750 odprtimi zadevami, nato pa je bilo tekom leta 2018 v delo prejetih 13.378 novih zadev. V letu 2018 je bilo v delu 16.733 zadev, zaključenih je bilo 13.755 zadev, ob koncu leta 2018 pa je bilo odprtih še 2.977 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 2018 Državno odvetništvo RS prejelo 5 novih zadev po ZDen in 2 novi zadevi za postopek po ZIKS. Je

pa imelo Državno odvetništvo RS s tega področja dela v obravnavi skupno še vedno 113 zadev. V letu 2018 se je zaključilo 20 tovrstnih zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je odprtih ostalo 93 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 2018 ni prejelo novih zadev, v delu je imelo dve zadevi. Ti dve zadevi sta ostali na koncu leta 2018 še odprti.

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 3 ni mogoče prikazati niti ga glede na navedeno ni mogoče analizirati. (Opomba: V Tabeli 3 je zato oznaka NP - »ni podatka«.)

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

Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani

področje dela	število prenesenih neresenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število neresenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	877	465	1.371	468	894	NP
delovno in socialnopravne zadeve	1.812	1.113	2.954	913	1.962	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	22	24	49	38	11	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	1	9	10	7	3	NP
postopki po ZVPSBNO	15	31	49	23	17	NP
postopki po ZPŠOIRSP	241	30	273	7	264	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	4.555	1.938	6.590	1.185	5.381	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	4.544	2.692	7.317	2.876	4.439	NP
nepravdni postopki	1.397	3.096	4.434	2.938	1.543	NP
postopki razlastitev	135	97	232	68	158	NP
upravne zadeve	831	4.864	5.697	4.447	1.251	NP
postopki po ZDen	41	3	44	3	41	NP
postopki po ZIKS	10	1	11	2	9	NP
postopki po ZVVJTO	2	0	2	0	2	NP

Zunanji oddelki Državnega odvetništva RS v Celju

področje dela	število prenesenih neresenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število neresenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	104	51	158	50	105	NP
delovno in socialnopravne zadeve	130	31	215	79	103	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	5	11	19	15	2	NP
postopki po ZPŠOIRSP	33	2	35	3	32	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.230	561	1.972	629	1.230	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	2.025	977	3.011	921	2.088	NP
nepravdni postopki	471	1.593	2.070	1.248	822	NP
postopki razlastitev	13	35	48	9	39	NP
upravne zadeve	302	2.317	2.963	2.681	282	NP
postopki po ZDen	2	1	3	1	2	NP
postopki po ZIKS	2	0	2	1	1	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelki 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	85	66	152	51	101	NP
delovno in socialnopravne zadeve	63	105	185	111	58	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	1	9	10	3	7	NP
postopki po ZPŠOIRSP	3	0	3	0	3	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	548	401	956	376	576	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	1.048	489	1.537	546	986	NP
nepravdni postopki	906	1.278	2.184	1.274	895	NP
postopki razlastitev	111	130	241	49	192	NP
upravne zadeve	128	333	464	344	120	NP
postopki po ZDen	8	0	8	1	7	NP
postopki po ZIKS	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odveta 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	109	26	135	36	97	NP
delovno in socialnopravne zadeve	39	6	49	19	26	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	10	3	15	4	11	NP
postopki po ZPŠOIRSP	20	0	20	2	18	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	960	289	1.252	231	1.015	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	962	531	1.493	447	1.043	NP
nepravdni postopki	715	1.366	2.083	1.108	976	NP
postopki razlastitev	22	79	105	15	88	NP
upravne zadeve	135	1.050	1.185	1.059	125	NP
postopki po ZDen	5	1	7	3	4	NP
postopki po ZIKS	1	0	1	1	0	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odveta 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	190	65	267	84	182	NP
delovno in socialnopravne zadeve	187	52	292	73	205	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	9	7	18	8	10	NP
postopki po ZPŠOIRSP	17	1	18	1	17	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.771	810	2.645	731	1.908	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	3.312	1.356	4.676	1.538	3.138	NP
nepravdni postopki	741	2.010	2.815	1.928	887	NP
postopki razlastitev	45	12	57	44	13	NP
upravne zadeve	349	2.197	2.690	2.371	318	NP
postopki po ZDen	11	0	11	1	10	NP
postopki po ZIKS	2	1	3	1	2	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odveta 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	54	32	88	46	43	NP
delovno in socialnopravne zadeve	29	23	61	11	40	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	0	3	3	2	1	NP
postopki po ZPŠOIRSP	1	0	1	0	1	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.056	471	1.536	353	1.183	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	861	339	1.202	319	881	NP
nepravdni postopki	334	999	1.339	909	433	NP
postopki razlastitev	9	14	23	14	9	NP
upravne zadeve	370	808	1.180	823	357	NP
postopki po ZDen	2	0	2	0	2	NP
postopki po ZIKS	2	0	2	0	2	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odveta 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	42	116	39	76	NP
delovno in socialnopravne zadeve	10	3	30	4	9	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	4	2	7	1	5	NP
postopki po ZPŠOIRSP	3	0	3	2	1	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	727	260	993	181	811	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	671	311	984	279	705	NP
nepravdni postopki	418	966	1.401	883	519	NP
postopki razlastitev	79	45	125	49	76	NP
upravne zadeve	43	226	269	223	43	NP
postopki po ZDen	2	0	2	0	2	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odveta 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	87	66	161	71	89	NP
delovno in socialnopravne zadeve	52	12	87	22	49	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	0	2	2	1	1	NP
postopki po ZPŠOIRSP	4	0	4	1	3	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.076	490	1.629	524	1.098	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	1.064	609	1.674	519	1.155	NP
nepravdni postopki	1.098	1.789	2.889	1.316	1.572	NP
postopki razlastitev	149	73	222	94	128	NP
upravne zadeve	574	1.052	1.628	1.167	461	NP
postopki po ZDen	2	0	2	0	2	NP
postopki po ZIKS	4	0	4	2	2	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

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	56	20	83	33	50	NP
delovno in socialnopravne zadeve	26	7	43	23	13	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	1	0	2	2	0	NP
postopki po ZPŠOIRSP	1	0	1	0	1	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	499	194	872	419	448	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	664	304	969	332	637	NP
nepravdni postopki	319	1.043	1.377	736	637	NP
postopki razlastitev	11	40	57	9	48	NP
upravne zadeve	18	531	657	640	17	NP
postopki po ZDen	6	0	11	4	7	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Državno odvetništvo RS na podlagi Pravilnika o obliki letnega poročila državnega odvetništva v Tabeli 4 za leto 2018 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 4 ni posebej predstavljena na način, kot je bila zgoraj opisno analizirana Tabela 3. V kolikor število zadev kakorkoli izstopa ali odstopa glede na posamezno organizacijsko enoto, bodo razlogi za to predstavljeni v analitičnem delu poročila.

Nadalje je treba pojasniti, da zadeve v predhodnih odškodninskih postopkih po ZKP in ZP-1, pa tudi zadeve na podlagi ZVVJTO, obravnava le sedežno Državno odvetništvo RS v Ljubljani. (Opomba: V Tabeli 4, ki se nanaša na zunanje oddelke, je zato ta rubrika povsod označena z znakom »/«.) 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«.)

Tabela 5: 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 PORAVNAVNO	ZAVRNJENO	ZAHTEVI UGODENO	UMIK ZAHTEVE	VLOŽENA TOŽBA (BPP)	NEVLOŽENA TOŽBA (BPP)	VLOŽENA TOŽBA	NEVLOŽENA TOŽBA
Civilnopravne in gospodarske zadeve	56	124	603	302	373	149	10	290													
Delovne in socialnopravne zadeve	53	48	323	256	294	110	7	92													
Predhodni odškodninski postopki po ZKP						13	9	15													

Predhodni odškodninski postopki po ZP-1					4	3													
Postopki po ZVPSBNO			7		1	17	2	32											
Postopki po ZPSOIRSP		1	4	2	7			1											
Postopki izvršbe in zavarovanja										430	2.978	817	63	160					
Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja		5.591		10	45					2				5					
Nepravdni postopki					154					8.514				19	88				
Postopki razlastitve															310	38			
Upravne zadeve			129	3											48	12.833	1	199	
Postopki po ZDen			6	5															
Postopki po ZIKS			4	4															
Postopki po ZVVJTO																			

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 **zaključilo 42.429 zadev** z vseh področij svojega dela. V ta podatek so zaradi lažje primerljivosti s preteklimi leti vključeni tudi postopki pred ESČP, SEU in EFTA sodiščem, pa tudi zadeve s področja pravnih mnenj, ki v Tabeli 5 niso vključeni, saj so vsebinsko obravnavani na drugih mestih tega poročila. Z delovnih področij, ki jih vključuje Tabela 5, je Državno odvetništvo RS **zaključilo 41.125 zadev**.

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 2018 je na tem področju dela zaključilo **878 zadev**, od tega 596 zadev v sodnem postopku in 282 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v predhodnem postopku:

- v 39 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 4 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- v 207 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Zaključene zadeve v sodnem postopku:

- v 3 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 77 zadevah je sklenilo sodno poravnavo,
- 318 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 95 zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- 104 zadev je zaključilo z rešitvijo »umik«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Delovno in socialnopravne zadeve

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

V letu 2018 je na tem področju dela zaključilo **1.255 zadev**, od tega 1.015 zadev v sodnem postopku in 240 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v predhodnem postopku:

- v 110 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 7 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- v 92 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Zaključene zadeve v sodnem postopku:

- v 53 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 48 zadevah je sklenilo sodno poravnavo,
- 323 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 256 zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- 294 zadev je zaključilo z rešitvijo »umik«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Predhodni odškodninski postopki po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo **38 zadev**:

- v 13 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 9 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- v 15 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

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

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo **7 zadev**:

- v 4 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 3 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe.

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 2018 je na tem področju dela zaključilo **59 zadev**, od tega 7 zadev v sodnem postopku in 52 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v predhodnem postopku:

- v 17 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 32 zadevah je odškodninski zahtevek bodisi zavrnilo bodisi zavrglo.
- v 2 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Zaključene zadeve v sodnem postopku:

- 7 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«.

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 2018 je na tem področju dela zaključilo **16 zadev**, od tega 14 zadev v sodnem postopku in 2 zadevi v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v predhodnem postopku:

- v 1 zadevi je Državno odvetništvo RS odškodninski zahtevek zavrnilo,

- 1 zadevo je zaključilo na drug način.

Zaključene zadeve v sodnem postopku:

- v 1 zadevi je Državno odvetništvo RS sklenilo sodno poravnavo,
- 4 zadeve je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 2 zadevi je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- v 7 zadevah so tožniki tožbe umaknili,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Postopki izvršbe in zavarovanja

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo **4.629** zadev:

- 430 zadev je zaključilo z rešitvijo »plačano po opominu«,
- 2.978 zadev je zaključilo z rešitvijo »ugodeno,«,
- 817 zadev je zaključilo z rešitvijo »ustavitev«,
- 63 zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno/zavrnjeno«,
- 160 zadev je zaključilo z rešitvijo »izvršba uspešna«,
- v 1 zadevi je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo **7.777** zadev:

- 5.591 zadeve je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 10 zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- 5 zadev je rešilo s poravnavo,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Neppravdni postopki

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo **12.340** zadev:

- 8.514 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- v 19 zadev je Državno odvetništvo RS sklenilo poravnavo,
- 154 zadev je zaključilo z rešitvijo »umik«,
- 88 zadev je zaključilo z rešitvijo »zavrnjeno«,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Postopki razlastitev

V postopkih razlastitev je Državno odvetništvo RS v letu 2018 zaključilo **351** zadev:

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

Upravne zadeve

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo **13.755** zadev v upravnih postopkih in upravnih sporih:

- 129 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 3 zadeve je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- 12.833 zadev je zaključilo z rešitvijo »nevložena tožba (BPP)«,
- 48 zadev je zaključilo z rešitvijo »vložena tožba (BPP)«,
- 199 zadev je zaključilo z rešitvijo »nevložena tožba (vzajemnost)«,
- 1 zadevo je zaključilo z rešitvijo »vložena tožba (vzajemnost)«,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Postopki po Zakonu o denacionalizaciji (ZDen)

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS iz tega naslova zaključilo **13 zadev**:

- 6 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 5 zadev je zaključilo z rešitvijo «izgubljeno»,
- ostale zadeve je rešilo na drug način.

Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS)

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo **7 zadev**:

- 4 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 3 zadeve je zaključilo z rešitvijo «izgubljeno».

2. UDELEŽBA NA NAROKIH

Tabela 6: Udeležba na narokih

državno odvetništvo	skupna udeležba višjih državnih odvetnikov			skupna udeležba državnih odvetnikov			skupna udeležba kandidatov za državne odvetnike		
	poravnalni narok		ostali naroki	poravnalni narok		ostali naroki	poravnalni narok		ostali naroki
	uspešni 2	neuspešni 2		uspešni /	neuspešni 1		uspešni 3	neuspešni /	
sedež v Ljubljani			3.572	/		1.095			882
Zunanji oddelek v Mariboru	19	11	1.097	/	/	/	/	/	167
Zunanji oddelek v Celju	2	/	795	/	/	/	/	/	238
Zunanji oddelek v Kopru	/	/	543	1	/	415	/	/	55
Zunanji oddelek v Kranju	1	/	157	1	/	107	/	/	15
Zunanji oddelek v Murski Soboti	/	/	593	/	/	205	/	/	/
Zunanji oddelek v Novi Gorici	/	/	492	/	/	/	/	/	/
Zunanji oddelek v Novem mestu	7	16	705	/	/	1	1	/	4
Zunanji oddelek na Ptuj	/	/	274	/	1	224	/	/	/
SKUPAJ	31	29	8.228	2	2	2.047	6	0	1.361

Višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državnega odvetnika so imeli v letu 2018 **na vseh področjih svojega dela razpisanih 11.706 narokov**, kar je več kot v letu 2017, ko je bilo razpisanih 11.027 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 2018 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 7: Procesna dejanja ZBIRNO

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

Državno odvetništvo RS pojasnjuje, da glede na veljavno metodologijo spremljanja zadev procesnih dejanj, ki jih predvidevata Tabela 7 in Tabela 8, podatke ne beleži na način, ki bi omogočal enotno, pravilno in reprezentativno posredovanje in nadaljnjo analizo teh podatkov. Zato Tabela 7 vsebuje oznako, da »ni podatka«. Glede na navedeno predmetno poročilo tudi ne vsebuje Tabele 8, ki se nanaša na sedež in zunanje oddelke Državnega odvetništva RS.

Državno odvetništvo načrtuje, da bodo določena procesna dejanja, za katera bo ugotovljeno, da je zbiranje podatkov lahko relevantno za potrebe analiz in oblikovanja določenih ugotovitev ter načrtovanje strategij nadaljnjega dela, opredeliti in jih tudi sistematično beležiti ter spremljati, ko se bodo na Državnem odvetništvu oblikovali in začeli uporabljati novi vpisniki.

4. PREDHODNI POSTOPKI

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 v predhodnem postopku prejelo 624 zadev na podlagi 27. člena ZDOdv, 64 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZVPSBNO, 24 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZKP in 9 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZP-1.

V skladu z določili Pravilnika o obliki letnega poročila državnega odvetništva so v Tabeli 9 predstavljeni podatki na ravni celotnega organa, v Tabeli 10 pa podatki za sedež v Ljubljani in 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 9: Predhodni postopki ZBIRNO

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravn
P (pravdne zadeve)	605	158
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	2	0
I (izvršilne zadeve)	3	4
N (nepravdne zadeve)	14	1
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	64	18
PK (zadeve po ZKP)	24	13
PP (zadeve po ZP-1)	9	4

Tabela 10: Predhodni postopki na sedežu in posameznem zunanjem oddelku

Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravn
P (pravdne zadeve)	340	48
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	1	0
I (izvršilne zadeve)	1	0
N (nepravdne zadeve)	1	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	23	6
PK (zadeve po ZKP)	24	13
PP (zadeve po ZP-1)	9	4

Zunanji oddelk Državnega odvetništva RS v Celju

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravn
P (pravdne zadeve)	31	7
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	1	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	2	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	12	6
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelk Državnega odvetništva RS v Kopru

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravn
P (pravdne zadeve)	116	77
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	8	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	7	0
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelk Državnega odvetništva RS v Kranju

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	7	3
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	0	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	5	1
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)	38	2
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	2
N (nepravdne zadeve)	2	1
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	9	4
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)	14	1
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	0	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	3	1
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)	24	12
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	1	0
N (nepravdne zadeve)	1	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	2	12
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)	23	5
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	0	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	2	0
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuj

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	12	3
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	1	1
N (nepravdne zadeve)	0	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	1	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 skladu z določbo **prvega odstavka 12. člena ZDOdv** Državno odvetništvo RS pred sodišči v Republiki Sloveniji zastopa državo in državne organe.

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

Na račun zastopanja ZPIZ in ZZZS 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, beleži Državno odvetništvo RS v letu 2018 skupno 2.517 novih zadev.

Novo pristojnost zastopanja Državnemu odvetništvu RS nalaga tudi **tretji odstavek 12. člena ZDOdv**, v skladu s katerim lahko javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države, predlaga, naj jo v posameznem postopku pred sodišči v Republiki Sloveniji zastopa Državno odvetništvo RS, vendar le v primeru, da je postopek tako zanjo kot tudi za Republiko Slovenijo izjemnega pomena. Takšen predlog Državno odvetništvo RS z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika lahko odkloni. Predlogov za zastopanje s strani subjektov, ki jih določa tretji odstavek 12. člena ZDOdv, je Državno odvetništvo RS v letu 2018 prejelo 12, predlogov za pravno svetovanje pa je bilo s strani subjektov po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv podanih 10. 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

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

Pomembne novosti na področju pravnega svetovanja in oblikovanja pravnih mnenj je prinesla ureditev **25. člena ZDOdv**.

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

Tako pristojni državni organ lahko poda zahtevo za oblikovanje pravnega mnenja državnemu odvetništvu tedaj, ko je iz okoliščin zadeve (zlasti upoštevajoč sodno prakso v podobnih primerih, zaradi katere bi lahko prišlo do nasprotujočih si stališč) razvidno tveganje, da bi lahko prišlo do spora glede varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije oziroma o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso sodišč v Republiki Sloveniji ter prakso mednarodnih sodišč in mednarodnih arbitraž. Prvi odstavek 25. člena tako ne pomeni, da državni organ poda zahtevo vselej, ko gre za varstvo premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije, ampak mora potrebo po podaji zahteve presoditi od primera do primera posebej.

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

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

Ker je obstajala verjetnost, da bo takih zadev izjemno veliko, je Državno odvetništvo RS zaradi izvajanja te zakonske določbe predhodno oblikovalo načelno mnenje o tem, kako razume določbo drugega odstavka 25. člena ZDOdv, in sicer v smislu, da so tudi pravna mnenja iz tega odstavka namenjena predvsem razjasnitvi potencialnih pravno-konfliktnih situacij, ki jih sam državni organ zazna v postopku priprave pogodbe oziroma eventualno že v postopku pogajanj. Bistveno je, da državni organi oziroma njihove pravne službe same zaznajo problem oziroma presodijo, da obstaja določeno tveganje, pri zahtevi za podajo pravnega mnenja pa tudi jasno izpostavijo pravno vprašanje, glede katerega želijo prejeti pravno mnenje Državnega odvetništva RS. Pravno mnenje je namreč 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.

Državni organi so to stališče Državnega odvetništva RS glede pridobitve pravnega mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv upoštevali tako, da so bile njihove zahteve za pridobitev pravnega mnenja v nadaljevanju konkretizirane glede vprašanja oz. problema, na katerega so naleteli v tovrstnih zadevah.

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

ZDOdv torej že v izhodišču daje večji poudarek preventivnemu delovanju državnega odvetništva v vlogi varuha premoženjskih koristi in interesov Republike Slovenije ter svetovalni in pogajalski funkciji državnega odvetništva pri razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih in drugih postopkov. Vendar pa Državno odvetništvo RS 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 RS, 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.

5.3 Pojasnilo k Tabeli 11

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 11. Podatki v Tabeli 11 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 11: Zastopanje in oblikovanje pravnih mnenj ZBIRNO

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	29.125			
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	2.517			
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv		12	5	4
zastopanje po 13. členu ZDOdv				
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	104			
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	115			
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv		10	5	2

Tabela 12: Zastopanje in oblikovanje pravnih mnenj na sedežu in na posameznem zunanjem oddelku

Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	10.083			
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	853			
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv		12	5	4
zastopanje po 13. členu ZDOdv				
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	88			
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	110			
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv		8	5	2

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Celju

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	4.049			
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	329			
zastopanje po tretjem odstavku				

12. člena ZDOdv	
zastopanje po 13. členu ZDOdv	
pravna mnenja po prvem odstavku	4
25. člena ZDOdv	
pravna mnenja po drugem odstavku	1
25. člena ZDOdv	
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv	

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kopru

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku	1.476			
12. člena ZDOdv				
zastopanje po drugem odstavku	182			
12. člena ZDOdv				
zastopanje po tretjem odstavku				
12. člena ZDOdv				
zastopanje po 13. členu ZDOdv				
pravna mnenja po prvem odstavku	4			
25. člena ZDOdv				
pravna mnenja po drugem odstavku	1			
25. člena ZDOdv				
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv		1		

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kranju

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku	2.068			
12. člena ZDOdv				
zastopanje po drugem odstavku	169			
12. člena ZDOdv				
zastopanje po tretjem odstavku				
12. člena ZDOdv				
zastopanje po 13. členu ZDOdv				
pravna mnenja po prvem odstavku	1			
25. člena ZDOdv				
pravna mnenja po drugem odstavku				
25. člena ZDOdv				
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv				

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Mariboru

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku	4.932			
12. člena ZDOdv				
zastopanje po drugem odstavku	433			
12. člena ZDOdv				
zastopanje po tretjem odstavku				
12. člena ZDOdv				
zastopanje po 13. členu ZDOdv				
pravna mnenja po prvem odstavku	4			
25. člena ZDOdv				
pravna mnenja po drugem odstavku	1			
25. člena ZDOdv				
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv				

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Murski Soboti

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku	1.961			
12. člena ZDOdv				
zastopanje po drugem odstavku	122			
12. člena ZDOdv				
zastopanje po tretjem odstavku				
12. člena ZDOdv				

zastopanje po 13. členu ZDOdv		
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv		
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	2	
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv		1

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	927			
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	137			
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv				
zastopanje po 13. členu ZDOdv				
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	1			
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	1			
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv				

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	2.385			
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	195			
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv				
zastopanje po 13. členu ZDOdv				
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	1			
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv				
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv				

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuj

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	1.244			
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	97			
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv				
zastopanje po 13. členu ZDOdv				
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	1			
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv				
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv				

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 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). Glede na dejstvo, da je v letu 2017 takšnih zahtev prejelo 121, to pomeni za 81 odstotkov večji pripad kot leto poprej.

V vseh primerih zahtev po 25. členu ZDOdv je bilo pravno mnenje oblikovano in Državno odvetništvo RS ni zaznalo oz. ni prejelo pripomb, ki bi vsebinsko posegale na podano pravno mnenje v konkretnih zadevah.

Kot ključni argument zahtevnosti nalog in raznolikosti zahtev za pravno mnenje so v nadaljevanju navedeni nekateri konkretni naključno izbrani primeri.

- **Mnenja na podlagi prvega odstavka 25. člena ZDOdv:**

- Status najemnih razmerij in najemnikov v stanovanjih v stavbah, ki so v naravi del železniške postaje in so zakonita lastnina Republike Slovenije in je z njimi upravljala družba SŽ – Infrastruktura d.o.o. (zahteva Ministrstva za infrastrukturo);
- Upravljanje in prodaja nepremičnin, ki so prešle v last Republike Slovenija na podlagi pravnomočne sodbe, izdane na podlagi Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (zahteva Ministrstva za javno upravo);
- Prenos materialnih avtorskih pravic na fotografijah aktualnih dogodkov v zvezi z vzpostavljenim novim spletnim mestom vseh ministrstev, organov v sestavi, upravnih enot, vladnih služb ter DKP RS v tujini (zahteva Urada vlade RS za komuniciranje);
- Vsebina pogodbe o opravljanju in financiranju javne službe v ribištvu v letu 2019 (zahteva Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano);
- Vsebina pogodbe o dobavi dveh naprav za zunajtelesni krvni obtok (zahteva Ministrstva za zdravje);
- Mnenje k Pogodbi o odkupu solastninskega deleža na nepremičnini za potrebe varstva pred naravnimi nesrečami (zahteva Ministrstva za obrambo);
- Mnenje glede Pogodbe o nadgradnji in vzdrževanju informacijskega sistema za dolg, zadolževanje in poročstva (zahteva Ministrstva za finance);
- Mnenje k Pogodbi o zamenjavi dotrajanega fasadnega stavbnega pohištva na sodnih stavbah (zahteva Ministrstva za pravosodje);
- Mnenje k Pogodbi za vzdrževanje in popravilo vozil MNZ (zahteva Ministrstva za notranje zadeve);
- Mnenje glede plačila neizkoriščenih ur v Slovenski vojski (zahteva Ministrstva za obrambo).

- **Mnenja na podlagi drugega odstavka 25. člena ZDOdv:**

- Mnenje glede podaljšanja pogodbe z bonitetno agencijo za opravljanje storitev kreditnega rizika (zahteva Ministrstva za finance);
- Mnenje k osnutku Pogodbe o izvajanju obvezne gospodarske službe prevoza potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu (zahteva Ministrstva za infrastrukturo);
- Mnenje k osnutku Pogodbe za zamenjavo stavbnega pohištva na objektu doma policije PU Koper (zahteva Ministrstva za notranje zadeve).

Po določbi 26. člena ZDOdv je bilo prejetih 10 predlogov za oblikovanje posameznih mnenj javno pravnim subjektom iz tega člena.

V dveh primerih je Državno odvetništvo RS oblikovanje mnenja odklonilo, in sicer:

- Javni gospodarski zavod protokolarne storitve RS (JGZ Brdo) je zaprosil za pravno mnenje, od koga, če sploh, zahteva povračilo zneska cca 23.000 EUR, za katerega je bil JGZ Brdo odškodovan s kaznivim dejanjem v zvezi spletno prevaro. Ker je šlo za oškodovanje sredstev zavoda, ki izvirajo iz tržne dejavnosti zavoda, sporno nakazilo ni imelo neposredne posledice za javna sredstva.
- Občina Domžale je zaprosila za pravno mnenje v zvezi z izvrševanjem Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice na vodnem zemljišču v lasti Republike Slovenije, ker naj bi izvrševanje stavbne pravice občini onemogočala določena fizična oseba. V zadevi ni šlo za neposredne posledice za javna sredstva in tudi vsa druga vprašanja so bila rešena v postopku izdaje gradbenega dovoljenja fizični osebi.

Na odklonitev Državnega odvetništva RS za oblikovanje pravnega mnenja ni bilo zahteve, da o zahtevi o obveznosti oblikovanja mnenja odloči vlada, kot to subjektom iz prvega odstavka 26. člena ZDOdv omogoča tretji odstavek tega člena.

Posamezna pravna mnenja za subjekte iz prvega odstavka 26. člena ZDOdv torej Državno odvetništvo RS oblikuje le v primerih, ki bi imeli 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 po ZDOdv.

Državno odvetništvo je oblikovalo pravno mnenje po 26. členu ZDOdv v primeroma opisanih zadevah:

- Triglavski narodni park je v zvezi z izvršitvijo pogodbe o služnosti, sklenjene z Občino Bled, zaprosil za oblikovanje mnenje glede izplačila odškodnine fizičnim osebam v višini 150.000 EUR, za izplačilo katere se je na račun TNP zavezala občina.
- DARS d.d. je zaprosil za oblikovanje pravnega mnenje glede neodplačnega prenosa določenih zemljišč, ki so v lasti Republike Slovenije in ležijo v območju ceste, ki je po že v upravljanju občine, kot to določa Zakon o cestah.
- UKC Ljubljana je zaprosil za oblikovanje mnenja glede ureditve lastništva na nepremičninah, ki niso niti katastrsko, niti zemljiškoknjižno urejene ter so v upravljanju UKC.

Zgoraj predstavljeni podatki nedvomno kažejo, da se svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS krepi, pri čemer je treba poudariti, da gre za strokovno izjemno zahtevno oblikovanje pravnih mnenj, ki se nanašajo na različna področja in izjemno različne vsebine ter problematiko urejanja varstva premoženjskih pravic Republike Slovenije. Državno odvetništvo RS pri tem meni, da v tem prvem obdobju namen zakona za krepitev svetovalne funkcije strokovno, kvalitetno in pravočasno uresničuje, čeprav je v letu 2018 ravno delo na oblikovanju pravnih mnenj oziroma pravnem svetovanju zaradi praviloma strokovno izredno zahtevnih pravnih vprašanj v tovrstnih zadevah predstavljalo tudi razlog za izredno povečan obseg dela na Državnem odvetništvu RS.

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 v Ljubljani.

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

sodišče	število prenesenih odprtih zadev	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število zaključenih zadev	število odprtih zadev na dan 31.12.
tuja sodišča	59	1	60	2	58
tuje arbitraže	0	0	0	0	0
ESČP	41	14	55	26	29
Sodišče EU	561	484	1.045	466	579
Splošno sodišče EU	65	588	653	560	93
Sodišče EFTA	9	14	23	13	10
druga mednarodna sodišča	0	0	0	0	0
ICSID arbitraža	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 2018 vložilo skupno 1.089 pravnih sredstev. Primerjava vrednosti glede na leto 2017 ni mogoča, ker v letu 2017 Državno odvetništvo RS glede na metodologijo spremljanja zadev v svojem informacijskem sistemu vloženih rednih in izrednih pravnih sredstev v posameznih zadevah še ni beležilo na način, kot ga predvideva Tabela 14 in ki bi omogočal enotno, pravilno in reprezentativno posredovanje podatkov in njihovo nadaljnjo analizo.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS v zvezi z vloženimi rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi prejelo naslednje odločitve glede pravnega sredstva: 470 vloženih pravnih sredstev je bilo zavrženih kot neutemeljenih, 771 je bilo zavrženih, 402 pravnim sredstvom pa je bilo ugodeno. V letu 2017 Tabela 14 zaradi v prejšnjem odstavku predstavljenih razlogov ni vsebovala podatkov o odločitvah glede vloženih pravnih sredstev, zato primerjava vrednosti ni mogoča.

Tabela 14: 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 izredno pravno sredstvo	skupaj vloženih pravnih sredstev	odločitev o pravnem sredstvu		
				zavrženo	zavrženo	ugodeno
sedež v Ljubljani	559	120	679	218	488	374
zunanji oddelek v Mariboru	104	7	111	55	73	14
zunanji oddelek v Celju	55	15	70	63	55	2
zunanji oddelek v Kopru	76	16	92	38	51	1
zunanji oddelek v Kranju	28	7	35	37	36	3
zunanji oddelek v Murski Soboti	27	5	32	27	33	5
zunanji oddelek v Novi Gorici	29	0	29	19	18	1
zunanji oddelek v Novem mestu	2	0	2	2	0	0
zunanji oddelek na Ptuj	35	4	39	11	17	2
SKUPAJ	915	174	1.089	470	771	402

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 2018

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

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

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 **prejelo** skupno **44.750 zadev**. Navedeno število prejetih zadev pomeni za 17,6 odstotkov večji pripad kot v letu 2017, ko je bilo prejetih 38.067 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2018 v **delu 88.601 zadev**, kar je 7,1 odstotkov več kot v letu 2017, ko je imelo v delu 82.750 zadev.

Leta 2018 je Državno odvetništvo RS **zaključilo (rešilo) 42.429**, kar je 6,6 odstotkov več kot leta 2017, ko je zaključilo 39.805 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo **odprtih (nerešenih) 46.151 zadev**, kar je 8,5 odstotkov več, kot na koncu leta 2017, ko je bilo odprtih 42.525 zadev.

Na področju **pravdnih zadev**, kamor sodijo tako civilnopravne in gospodarske zadeve kot tudi delovnopravne in socialnopravne zadeve je bilo na dan 1. 1. 2018 odprtih skupno 3.983 zadev (od tega 1.635 civilnopravnih in gospodarskih zadev ter 2.348 delovnopravnih in socialnopravnih zadev), kar je 3,5 odstotkov manj kot na dan 1. 1. 2017, ko je bilo odprtih 4.129 pravdnih zadev (od tega 1.604 civilnopravnih in gospodarskih zadev in 2.525 delovnopravnih in socialnopravnih zadev).

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 833 novih **civilnopravnih in gospodarskih zadev**, kar je 4,5 odstotkov več kot v letu 2017, ko jih je prejelo 797. Teh zadev je imelo v letu 2018 v delu 2.531, kar je 2,8 odstotkov več kot v letu 2017, ko je obravnavalo 2.462 zadev. Zaključilo je 878 zadev, kar je 8 odstotkov več kot v letu 2017, ko je zaključilo 813 zadev. V leto 2019 se je preneslo 1.637 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2018.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 1.352 novih **delovnopравnih in socialnopравnih** zadev, kar je 33,6 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je prejelo 2.036 tovrstnih zadev. Teh zadev je imelo v letu 2018 v delu 3.916, kar je 18,1 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je obravnavalo 4.779 zadev. Zaključilo je 1.255 zadev, kar je 43,4 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je zaključilo 2.218 zadev. V leto 2019 se je preneslo 2.465 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2018.

Na področju **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)** je Državno odvetništvo RS v leto 2018 preneslo nerešenih 22 zadev, na novo pa prejelo 24 zadev, kar je 47,8 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je v delo prejelo 46 zadev. V delu je imelo 49 zadev, kar je 31 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je obravnavalo 71 zadev. Zaključilo je 38 zadev, kar je 22,4 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je zaključilo 49 zadev. V leto 2019 se je preneslo 11 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2018.

S področja **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o prekrških (ZP-1)** je Državno odvetništvo RS v leto 2018 preneslo eno nerešeno zadevo. Na novo je prejelo 9 zadev, kar je 800 odstotkov več kot v letu 2017, ko je v delo prejelo le 1 zadevo. V delu je imelo 10 zadev, kar je 25 odstotkov več kot v letu 2017, ko je obravnavalo 8 zadev. Zaključilo je 7 zadev, kar je toliko kot v letu 2017, na dan 31. 12. 2018 pa so bile odprte 3 zadeve.

S področja **postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO)** je Državno odvetništvo RS v leto 2018 preneslo 45 odprtih zadev. Na novo je prejelo 68 zadev, kar je ena zadeva več kot v letu 2017, ko je prejelo 67 zadev. Obravnavalo je 125 zadev, kar je 10,7 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je obravnavalo 140 zadev. Zaključilo je 59 zadev, kar je 30,6 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je zaključilo 85 zadev. Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih še 54 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2018 odprtih 323 zadev s **področja odškodninskih zahtevkov po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)**. Prejelo je 33 novih zadev, kar je 88,9 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je teh zadev prejelo 296. V delu je imelo 358 zadev, kar je 2,5 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je obravnavalo 367 zadev. Zaključilo je 16 zadev, kar je 62,8 odstotkov manj kot leta 2017, ko je zaključilo 43 zadev. Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih še 340 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2018 odprtih 12.422 zadev na področju **postopkov izvršbe in zavarovanja**. V letu 2018 je beležilo večji pripad zadev kot leto poprej. Prejelo jih je namreč 5.414, kar je 4,1 odstotkov več kot v letu 2017, ko je prejelo 5.199 zadev. Skupno je imelo v delu 18.445 zadev, kar je 4,9 odstotkov več zadev kot se jih je obravnavalo v letu 2017, ko je bilo v delu 17.593. Zaključilo je 4.629 zadev, kar je 9,4 odstotkov manj kot leta 2017, ko je zaključilo 5.107 zadev. Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih 13.650 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 na področju dela v **postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja** beležilo bistveno večji pripad zadev kot leto poprej. Državno odvetništvo RS je leto 2018 začelo s 15.151 odprtimi zadevami, v letu pa je s 7.608 novimi zadevami prejelo 43,8 odstotkov več zadev kot leta 2017, ko je v delo prejelo 5.291 zadev. Skupno je imelo v delu 22.863 zadev, kar je 4 odstotke več kot v letu 2017, ko jih je obravnavalo 21.974. Zaključilo je 7.777 zadev, kar je 14,9 odstotkov več kot leta 2017, ko je zaključilo 6.766 zadev. Ob koncu leta 2018 je bilo odprtih še 15.072 zadev.

Na področju **nepravdnih postopkov** je Državno odvetništvo RS na dan 1. 1. 2018 imelo odprtih 6.399 zadev, v letu 2018 pa jih je prejelo 14.140, kar je 39,4 odstotkov več kot v letu 2017, ko je v delo prejelo 10.146 novih zadev. Obravnavalo je 20.652 zadev, kar je 24,9 odstotkov več kot leta 2017, ko je imelo v delu 16.534 zadev. Zaključenih je bilo 12.340 zadev, kar je 22,1 odstotkov več kot leta 2017, ko je bilo zaključenih 10.110 zadev. Ob koncu leta je ostalo odprtih še 8.284 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **razlastitvenih zadev** leto 2018 začelo s 574 odprtimi zadevami, nato pa je v letu 2018 v delo prejelo 525 zadev, kar je 77,4 odstotkov več zadev kot v letu 2017, ko je prejelo 296 zadev.

V delu je tako imelo 1.110 zadev, kar je 10,7 odstotkov več kot v letu 2017, ko je obravnavalo 994 zadev. Zaključilo je 351 zadev, kar je 6,4 odstotkov manj kot leta 2017, ko je zaključilo 375 zadev. Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih še 751 tovrstnih zadev.

Področje **upravnih zadev** predstavlja področje dela z največjim pripadom novih zadev tudi v letu 2018. Leto 2017 se je zaključilo z 2.750 odprtimi zadevami, nato pa je bilo tekom leta 2018 v delo prejetih 13.378 novih zadev. Teh je bilo glede na leto 2017, ko je v delo prišlo 12.756 zadev, tako za 4,9 odstotkov več, za 5,4 odstotkov pa je bilo večje tudi število obravnavanih zadev. V letu 2017 je bilo namreč obravnavanih 15.878 zadev, v letu 2018 pa je bilo v delu 16.733 zadev. Zaključenih je bilo 13.755 zadev, kar je 4,7 odstotkov več kot leta 2017, ko je bilo zaključenih 13.137 zadev. Ob koncu leta 2018 je bilo odprtih še 2.977 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 2018 Državno odvetništvo RS prejelo 5 novih zadev po Zden in 2 novi zadevi za postopek po ZIKS. Je pa imelo Državno odvetništvo RS s tega področja dela v obravnavi skupno še vedno 113 zadev, kar je sicer 16,9 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je bilo v delu 136 teh zadev. V letu 2018 se je zaključilo 20 tovrstnih zadev, kar je 44,4 odstotkov manj kot leta 2017, ko se je zaključilo 36 zadev. Na dan 31. 12. 2018 je ostalo odprtih še 93 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 2018 ni prejelo novih zadev, v delu je imelo dve zadevi. Ti dve zadevi sta ostali na koncu leta 2018 še odprti.

Gledano na ravni organa kot celote statistični podatki, predstavljeni v Splošnem statističnem delu tega poročila, kažejo na to, da Državno odvetništvo RS na področju civilnopravnih in gospodarskih zadev, na področju postopkov izvršbe in zavarovanja, predhodnih postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO) ter področju upravnih zadev beleži podoben pripad kot v letu 2017. Na področju delovnopravnih in socialnopravnih zadev je pripad za tretjino nižji kot v letu 2017. Bistveno nižji pripad se beleži tudi na področju predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP), precej več zadev kot v letu 2017 pa je bilo sicer prejetih na področju predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o prekrških (ZP-1). Najbolj se je glede na leto 2017 zmanjšal pripad na področju odškodninskih zahtevkov po ZPŠOIRSP. Povečan pripad novih zadev je upošteva statistične podatke na ravni organa kot celote zaznati na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, kar je seveda predvsem posledica nove pristojnosti Državnega odvetništva RS na podlagi drugega odstavka 12. člena ZDOdv, nadalje pa tudi na področju nepravdnih postopkov ter predvsem razlastitvenih zadev. Na tem področju dela je namreč prišlo do največjega porasta novih zadev v primerjavi z letom 2017, saj je zabeležen kar 77,4 odstotke večji pripad.

Če se upošteva vse na novo prejete zadeve Državnega odvetništva RS na vseh področjih, so področje dela, na katerem je prišlo v obravnavo največje število zadev, nepravdni postopki z 14.140 novimi zadevami, sledi pa jim področje upravnih zadev s 13.378 novimi zadevami.

Če se upošteva vse zadeve v delu Državnega odvetništva RS na vseh področjih dela, je področje dela, na katerem se obravnava največje število zadev na Državnem odvetništvu RS, področje postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, kjer je v delu kar 22.863 zadev. Področja, ki mu sledijo z največjim številom zadev, ki so v obravnavi na Državnem odvetništvu RS, so nepravdni postopki z 20.652 zadevami, postopki izvršbe in zavarovanja z 18.445 zadevami in upravne zadeve, ki predstavljajo četrto področje z največjim številom obravnavanih zadev.

1.2. Civilnopravne in gospodarske zadeve

1.2.1 Uvod

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo v sporih iz premoženjskih in drugih civilnopravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb. V teh sporih so pravni subjekti enakopravni in avtonomni. Država v civilnopravna razmerja, v katerih nastopa kot stranka postopka, namreč ne vstopa z oblastnega položaja, temveč je v enakopravnem položaju kot vsak drug posameznik. V skladu z določilom tretjega odstavka 12. člena ZDOdv Državno odvetništvo RS v tovrstnih sporih lahko na njihov predlog zastopa tudi ostale subjekte, ki jih določa zakon, vendar le v primeru, da je posamezni postopek izjemnega pomena tako zanje kot tudi za Republiko Slovenijo.

1.2.1.1 Odškodninska odgovornost države

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo v primerih, ko oškodovanci tožijo državo iz naslova njene odškodninske odgovornosti zaradi protipravnega ravnanja po 26. členu Ustave Republike Slovenije. To so med drugim zahtevki zaradi protipravnega ravnanja državnih organov v ožjem smislu, zahtevki iz naslova zakonodajne protipravnosti, protipravnega ravnanja policije, zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij, tožilstva, sodišč, zahtevki zaradi imisij, cestne škode ipd. Vsebinsko sodijo na področje odškodninske odgovornosti države tudi zadeve, v katerih tožniki zahtevajo plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo, ki naj bi jim nastala zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva na podlagi Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP), ter zadeve oškodovancev, ki nastanek škode zatrjujejo zaradi nerazglašene sodno deponirane oporoke.

1.2.1.2 Zahtevki iz pogodbenih razmerij

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

1.2.1.3 Zahtevki, povezani z lastninsko pravico

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

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

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi v sodnih postopkih, v katerih tožeče stranke zahtevajo odškodnino na podlagi Zakona o kazenskem postopku (ZKP) in Zakona o prekrških (ZP-1) ter v drugih zadevah, povezanih s kazenskimi postopki. Večina teh zadev se nanaša na neutemeljen pripor in zapor ter na priglasitev

premoženjskopравnega zahtevka po ZKP, posamezne zadeve pa tudi na nezakonito pridržanje po ZKP, odškodnine zaradi zasega predmetov ali sodelovanja v postopku odloženega kazenskega pregona ipd.

1.2.1.5 Druga delovna področja

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

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi v postopkih zavarovanja dokazov pred pravdo, dosega dejanj, tudi v letu 2018 pa je obravnavalo zadeve iz naslova neupravičene obogatitve, nedopustnosti izvršbe oziroma zavarovanja denarnih terjatev z zastavno pravico na premoženju dolžnika, določitve deleža na skupnem premoženju, vračilo davka idr.

1.2.2 Statistični podatki

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 833 novih civilnopravnih in gospodarskih zadev, v delu pa je imelo 2.531 zadev.

Zaključilo je 878 zadev, v leto 2019 pa se je preneslo 1.637 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2018.

Največji pripad zadev so, kot vsa leta prej, tudi v letu 2018 predstavljale zadeve iz naslova odškodninske odgovornosti države zaradi protipravnega ravnanja po 26. členu Ustave RS. Teh je Državno odvetništvo RS prejelo 303. Tovrstni zahtevki glede na število vseh prejetih civilnopravnih in gospodarskih zadev (833) predstavljajo skoraj 36,4 odstotkov vseh novo prejetih zadev s področja civilnega in gospodarskega prava. Zaključenih je bilo 327 tovrstnih zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih 504 teh zadev.

Na tem mestu je vsebinsko potrebno tovrstnim sporom dodati še zahtevke t. i. izbrisanih; teh novih zadev je Državno odvetništvo RS v letu 2018 prejelo 33, kar je glede na leto 2017, ko jih je prejelo 296, kar za 88,8 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 so sodišča Državnemu odvetništvu RS v letu 2018 vročala v odgovor le še posamezne tožbe.

Po pripadu novih zadev drugo največjo skupino zadev na tem področju predstavljajo zahtevki iz pogodbenih razmerjih. Zahtevki iz pogodbenih razmerjih, ki jih je Državno odvetništvo v letu 2018 prejelo 75, glede na celotno število novo prejetih civilnopravnih in gospodarskih zadev (833) predstavljajo 9 odstotkov zadev, prejetih v letu 2018 na tem področju, zahtevki iz naslova pogodb o sofinanciranju iz evropskih sredstev ali proračuna, ki jih je Državno odvetništvo v letu 2018 prejelo 14 pa 1,7 odstotkov vseh zadev, ki se nanašajo na pogodbeni razmerja.

Na tem mestu velja izpostaviti še spore, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice. Teh zadev je Državno odvetništvo RS v letu 2018 prejelo 123.

V preostalih novih zadevah so vključene tožbe oz. zahtevki do države po posebnih zakonih, tožbe oz. zahtevki zaradi razmer v priporih in zaporih, zahtevki po ZKP in ZP-1 ter ostali zahtevki, povezani s kazenskimi postopki,

zahtevki, povezani z lastninsko pravico, tožbe za določitev deleža na skupnem premoženju, ki jih vlaga Republika Slovenija, spori iz naslova stanovanj v lasti RS, spori iz najemnih in zakupnih razmerij, spori zaradi neupravičene obogatitve, cestne škode, tožbe, povezane z ZFPPIP in drugi zahtevki v zvezi s plačili in vračili.

1.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti

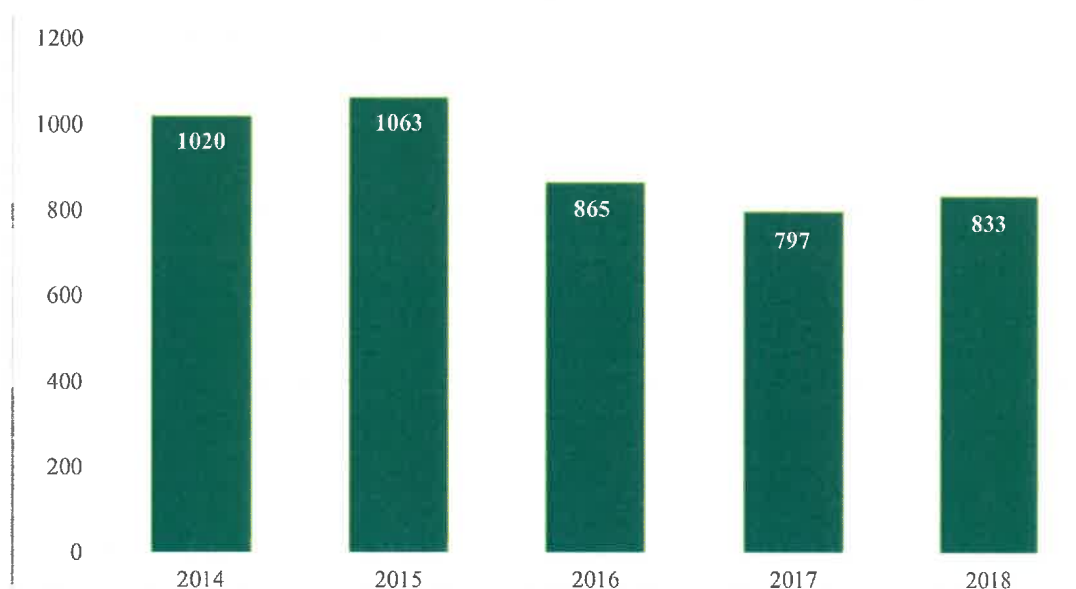
V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 833 novih civilnopравnih in gospodarskih zadev, kar je 4,3 odstotkov več kot v letu 2017, ko je tovrstnih zadev prejelo 797.

Teh zadev je imelo v letu 2018 v delu 2.531, kar je 2,8 odstotkov več kot v letu 2017, ko je obravnavalo 2.462 zadev.

Zaključilo je 878 zadev, kar je 8 odstotkov več kot v letu 2017, ko je zaključilo 813 zadev.

V leto 2019 se je preneslo 1.637 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2018, kar je skoraj enako, kot se je zadev preneslo v leto 2018 (1.637).

Graf 1: Število prejetih zadev na civilnopравnem in gospodarskem področju v obdobju 2014 – 2018



V letu 2018 je število prejetih civilnopравnih 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, po tem, ko se je od leta 2015 ves čas zmanjševalo, znova nekoliko višje. Vendar pa se pripad novih zadev od leta 2017 ne razlikuje bistveno, saj se je na civilnopравnem in gospodarskem področju zabeležilo le 36 več sporov kot prejšnje leto. Navedeni podatek po mnenju Državnega odvetništva RS še vedno daje podlago za zaključek, da je civilnopравnih in gospodarskih sporov z Republiko Slovenijo vedno manj. Vendar pa se je po drugi strani ob obravnavi posameznih zadev izkazalo, da so ti spori vedno bolj kompleksni in strokovno zahtevni.

1.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo 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 spornih zadevah, na katerih se definirajo problemi ter oblikujejo stališča, ki jih Državno odvetništvo RS nato zastopa pred sodiščem.

V določenih primerih je Državno odvetništvo RS v sodne postopke vpeljalo tudi »strokovnega pomočnika«, ki nudi odvetniku pomoč pri zadevah in tudi na obravnavah. Strokovnjak ima pooblastilo po 15. členu ZDOdv in pooblastilo stranke (v primeru, da je pri njej zaposlen) za sodelovanje na obravnavah. V konkretnih primerih lahko strokovnjaki državnim odvetnikom, ki z določenimi specifičnimi znanji raznih strokovnih področij seveda ne razpolagajo, pomagajo pri podaji pripomb na izvedenska mnenja ali pri zastavljanju vprašanj sodnemu izvedencu.

Državno odvetništvo RS posveča veliko pozornosti kakovosti dela in usklajenemu delovanju. Tako najtežje zadeve skupno rešuje večje število državnih odvetnikov, v primerih večjega števila zahtevkov iz enake ali podobne dejanske in pravne podlage pa ustanovi posebno delovno skupino ali komisijo, ki skrbi za skrbno poenoteno delo in usklajuje obravnavo posameznih zadev ter spremlja sodno prakso področja, na katerem je bila delovna skupina ali komisija ustanovljena.

V nadaljevanju so tako predstavljena področja dela, ki so v letu 2018 zaradi zahtevnosti oziroma kompleksnosti pravne problematike terjala še posebej celovit in sistematičen pristop k obravnavanju zadev, prav tako pa je obravnavo 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. Vložitev tožbe, torej sodna pot, je bila po ZPŠOIRSP predvidena kot dodatna pot za tiste, ki menijo, da jim je nastala višja škoda od tiste, ki jo določa zakon v obliki pavšalne denarne odškodnine in v obliki drugih oblik pravičnega zadoščenja.

Na sodiščih je vloženih 339 tožb, o katerih še ni pravnomočno odločeno. Tožbeni zahtevki so po višini na 3-kratnik zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku, omejeni v 95 zadevah. Skupna višina omejenih zahtevkov je 1.186.471,25 EUR. V 244 zadevah oškodovanci niso omejili višine zahtevkov na 3-kratnik zneska denarne odškodnine, ki je lahko upravičencu določena v upravnem postopku in njihovi zahtevki skupaj znašajo 11.606.554,81 EUR. Skupna višina zahtevane denarne odškodnine po sedanji višini tožbenih zahtevkov je 12.793.026,06 EUR. Tako oškodovanci, ki so v tožbenem zahtevku omejili višino odškodnine, kot tisti, ki tega niso, v tožbenih navedbah zatrjujejo znatno višjo škodo, vendar vsi po višini škode ne navajajo v številkah. V primerih, ko oškodovanci višino škode izkazujejo v številkah, ta znaša za premoženjsko škodo 15.334.463,18 EUR, za nepremoženjsko škodo 10.592.212,22 EUR (skupaj 25.926.675,40EUR).

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. Zaradi ugotovitve pravilnega

dejanskega stanja Državno odvetništvo RS opravlja veliko število poizvedb za pridobitev podatkov na vseh področnih ministrstvih, pa tudi na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, upravnih enotah, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije in Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije. Subjekt, ki ga v tovrstnih postopkih zastopa Državno odvetništvo RS, je Ministrstvo na notranje zadeve, ki iz svojega področja Državnemu odvetništvu RS posreduje veliko relevantnih podatkov ter v posamezni zadevi podaja tudi obsežna stališča.

Leto 2018 je na obravnavanem področju dela zaznamovala odločitev Ustavnega sodišča RS, ki je v odločbi št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15. 3. 2018 (Uradni list RS, št. 24/18) odločilo o neustavnosti 12. člena ZPŠOIRSP, s katerim je bila omejena višina denarne odškodnine, ki se upravičencu lahko določi v sodnem postopku in 12 člen ZPŠOIRSP razveljavilo.

Obseg ustavnosodne presoje ni utemeljenost odškodninskih tožbenih zahtevkov po ZPŠOIRSP, temveč omejitev skupne višine denarne odškodnine za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki je določena v 12. členu ZPŠOIRSP. V povezavi z omejitvijo višine odškodnine je Ustavno sodišče RS upoštevalo tudi 28. člen ZPŠOIRSP, ki določa, da ta zakon učinkuje tudi na oškodovance, ki so tožbe vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP in o njih še ni pravnomočno odločeno. Temeljno izhodišče Ustavnega sodišča RS pri presoji je, da 12. člen ZPŠOIRSP z omejitvijo odškodnine odstopa od splošnih izhodišč, uveljavljenih v domači ureditvi odškodninskega prava in da je ESČP ocenilo, da posebna odškodninska shema izpolnjuje zahteve iz pilotne sodbe *Kurić in drugi proti Sloveniji*. Upošteva je navedeni izhodišči Ustavno sodišče RS razlikuje položaj oškodovancev, ki so tožbe vložili že pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP (prva skupina oškodovancev) in položaj tistih, ki so tožbe vložili po začetku uporabe ZPŠOIRSP ali pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, a so ti zastarali (druga skupina oškodovancev). Glede prve skupine oškodovancev je Ustavno sodišče zaključilo, da so imeli pričakovano pravico do škode po 26. členu Ustave RS in so s to pravico trčili v omejitev višine odškodnine, zato se jim je položaj poslabšal. Zanje je 12. člen ZPŠOIRSP razveljavilo s takojšnjim učinkom. Pri drugi skupini oškodovancev se poslabšanje položaja presoja v kontekstu dveh presoj ESČP (tč. 35):

- individualna presoja premoženjskih prikradanj za vsakega posameznega pritožnika in
- ločena presoja zahtevkov glede premoženjske in nepremoženjske škode ter priznanje odškodnine za obe obliki škode.

Ob upoštevanju teh izhodišč je očitno, po mnenju Ustavnega sodišča RS, da ZPŠOIRSP položaj te skupine oškodovancev pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov v sodnem postopku ureja drugače in manj ugodno kot upoštevana pilotna sodba ESČP (*Kurić in drugi proti Sloveniji*).

Omejitev denarne odškodnine je na splošni ravni ustavno dopustna. Vendar pavšalizirana omejitev višine odškodnine, kot jo določa 12. člen ZPŠOIRSP, zajema obe obliki škode ter izključuje sleherni vpliv obsega škode na višino prisojenega zneska. Iskanje ravnovesja med denarnim ovrednotenjem dokazanega obsega škode na eni strani in zakonsko pavšalno omejitvijo denarnega zneska na drugi strani je po naravi stvari vselej vpeto v okoliščine konkretnega primera. Med zakonsko določeno pavšalizirano odškodnino in dejansko izkazanim obsegom škode pa je lahko nesorazmerno velik razkorak.

Z navedeno odločbo Ustavnega sodišča RS je bila zakonodajalcu dana tudi možnost, da v 9-mesečnem roku (ki se je iztekel 13. 1. 2019) sprejme novo zakonsko ureditev, s katero bo drugače urejena denarna odškodnina za škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, ki se upravičencem določi v sodnem postopku. Če v navedenem roku nova ureditev ne bo začela veljati, bo razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP začela učinkovati tudi za oškodovance, ki so odškodninske zahtevke vložili na podlagi ZPŠOIRSP po začetku njegove uporabe (ZPŠOIRSP se je začel uporabljati 18. 6. 2014) in za oškodovance, ki so odškodninske zahtevke sicer vložili pred začetkom uporabe ZPŠOIRSP, vendar bi bili po prejšnji ureditvi njihovi zahtevki zastarani. Za oškodovance, ki so odškodninske zahtevke vložili pred 18. 6. 2014 in katerih zahtevki ob vložitvi niso bili zastarani, pa je razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP začela učinkovati takoj. Razveljavitev 12. člena ZPŠOIRSP pomeni, da omejitev višine denarne odškodnine v sodnih postopkih več ne velja in da so oškodovanci glede obsega povrnitve

premoženjske škode upravičeni do popolne odškodnine, glede zadoščenja za nepremoženjsko škodo pa do pravične denarne odškodnine.

Na področju tožb na plačilo odškodnin osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, se sicer v letu 2018 v sodnih postopkih zaradi njihove prekinitve, kot je bilo odločeno z omenjeno odločbo Ustavnega sodišča, ni dogajalo veliko. Sodišča so edino odločala o vprašanju pravočasnosti vložitve tožbe. Rok za vložitev tožb se je iztekel na nedeljo 18. 6. 2017 in v nekaterih primerih je moralo sodišče odgovoriti na vprašanje o pravočasnosti vložene tožbe. Višje sodišče v Ljubljani je v zadevi opr. št. II Cp 2321/2017 z dne 1. 3. 2018 poudarilo, da kjer je datum tožbe vnesen 19. 6. 2017, tj. po poteku roka za vložitev tožbe, ki se je iztekel 18. 6. 2017 na nedeljo, je ta vneseni podatek pravilen. Zadnji dan roka za vložitev tožbe po ZPŠOIRSP (18. 6. 2017) je namreč sovpadel z nedeljo, zato je s tožbo, vloženo prvi naslednji dan (v ponedeljek, 19. 6. 2017), pravočasno uveljavljeno sodno varstvo. Višje sodišče v Celju pa je v odločbi opr. št. Cp 251/2018 z dne 10. 1. 2018 ob ugotovitvi sodišča prve stopnje, da je tožnik tožbo pred sicer nepristojnim organom vložil dne 15. 6. 2017, t.j. še preden se je iztekel rok treh let za vložitev tožbe po ZPŠOIRSP, le-ta se je namreč iztekel dne 18. 6. 2017, poudarilo, da je ob pravilni uporabi prvega odstavka 68. člena ZUP in petega odstavka 65. člena ZUP ter osmega odstavka 112. člena ZPP potrebno šteti njegovo tožbo kot pravočasno. Tožnik je namreč pravilno opozoril, da ga zaradi nepravilnega ravnanja upravnega organa, ki ni še istega dne, ko je njegovo vlogo prejel, le-te odstopil v pristojno reševanje sodišču, s čimer bi se zagotovilo, da bi jo sodišče prejelo še pred iztekom roka treh let za vložitev tožbe po 10. členu ZPŠOIRSP, ne morejo zadeti posledice zamude roka za njeno vložitev. Takšno stališče, da stranke ne morejo zadeti negativne posledice zamude zaradi nepravilnega ravnanja državnega organa, je zavzela tudi že sodna praksa.

Za pripravo predlogov možnih rešitev za izvršitev odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15. 3. 2018 je Vlada RS s sklepom št. 02402-9/2018/5 z dne 14. 6. 2018 ustanovila strokovno medresorsko delovno skupino (v nadaljevanju: delovna skupina), ki so jo sestavljali predstavniki Ministrstva za notranje zadeve, Ministrstva za pravosodje, Službe Vlade RS za zakonodajo in Državnega odveta RS. Naloga delovne skupine je bila proučitev zgoraj navedene odločbe Ustavnega sodišča in priprava predlogov možnih rešitev za njeno izvršitev. Vlada RS je kot najprimernejšo rešitev podprla predlog, po katerem se v ZPŠOIRSP odpravi omejitev višine denarne odškodnine in se na novo uredijo obresti; Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZPŠOIRSP je bil nato tudi posredovan Državnemu zboru v obravnavo po hitrem postopku.

Zakon o spremembi zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP-A), ki je bil objavljen v Ur. l. RS. 85/2018 z dne 29. 12. 2018 in je začel veljati naslednji dan po objavi v uradnem listu, tj. dne 30. 12. 2018, je spremenil dosedanje ureditev omejitve odškodnin izbranim, določeno v 12. členu, ki se sedaj glasi:

»Zapadle in neplačane zamudne obresti od denarne odškodnine za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, povzročeno zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva, se omejijo do višine prisojene glavnice odškodnine. Prejšnji odstavek se ne uporablja za upravičence, ki so odškodninske zahtevke zoper državo vložili pred začetkom uporabe Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (Uradni list RS, št. 99/13), in katerih zahtevki do začetka uporabe navedenega zakona niso bili zastarani.«

S spremembo ZPŠOIRSP so dani pogoji, da se nadaljujejo prekinjeni sodni postopki. Sodišča bodo 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.

ZPŠOIRSP-A ukinja omejitev odškodnin, kar pomeni, da bodo oškodovanci - tožniki 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.

Sodišča se do sedaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi v sodnih postopkih niso posebej ukvarjala, saj so bile zakonske zamudne obresti v skladu z 12. členom ZPSOIRSP vsebovane v omejitvi odškodnine. Tudi tožniki v odškodninskih zahtevkih zamudnim obrestim niso posvečali posebne pozornosti, kar pa ne pomeni, da bo tako tudi ostalo, saj imajo tožniki možnost spremeniti tožbene zahtevke. V primerih, ko so tožbeni zahtevki omejeni na 3-kratnik, lahko tožniki zvišajo tožbeni zahtevke. Zvišanje tožbenega zahtevka je sprememba tožbe, ki je v skladu s 184. členom ZPP možna do konca glavne obravnave. V primerih, ko so tožbe že vročene nasprotni stranki, je za spremembo potrebno njeno soglasje, sodišče pa ima možnost vseeno dovoliti spremembo tožbe, če je to smotrno za dokončno ureditev razmerja med strankama (prvi odstavek 185. člena ZPP).

Ob upoštevanju navedenega in že oblikovane sodne prakse na tem področju bo Državno odvetništvo RS v vsakem posameznem primeru opravilo vse poizvedbe, ki jih glede na tožbene navedbe šteje za potrebne, in če bo presodilo, da je poravnava sprejemljiva, bo, ob predhodnem soglasju MNZ, tožeči stranki podalo poravalno ponudbo. Kdaj bo poravnava smiselna, je odvisno od vsakega primera posebej, saj je nemogoče oziroma težko oblikovati objektivne kriterije, prav tako bi se od primera do primera določala tudi višina ponujene odškodnine. Če pa bodo okoliščine konkretnega primera kazale, da poravnavanje ne pride v poštev, bo Državno odvetništvo RS vztrajalo 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.

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

V mesecu maju 2017 je bila še na Državnem pravobranilstvu RS imenovana delovna skupina za usklajevanje dela na področju odškodninskih zahtevkov iz naslova nerazglašenih oporok, deponiranih v sodni hrambi. Delovna skupina se sproti 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 zahteva namreč enako obravnavanje primerljivih primerov, kar se lahko zagotovi le s skoncentriranim pregledom nad zadevami. Državno odvetništvo RS se zaveda problema založenih oporok in pomena, ki ga imajo te zadeve za oškodovance, zato stremi k temu, da se zadeve v čim večji meri rešijo na miren način. Upoštevati je namreč treba, da so oporočitelji oporoke izročili v hrambo sodišču, ker so bili prepričani, da je takšna hramba najbolj varna in da bo njihova volja res upoštevana, do česar pa nato dejansko ni prišlo. Z mirnim reševanjem teh sporov se krepi zaupanje v pravno državo, ki želi na tak način vsaj v določeni meri popraviti posledice, do katerih je prišlo. Ena izmed takšnih poti, ki omogočajo mirno in hitro rešitev spora, je nedvomno postopek pri Državnem odvetništvu RS na podlagi 27. in naslednjih členov ZDOdv. Državno odvetništvo RS zahtevke obravnava ažurno in poskuša oškodovance čim manj obremenjevati, saj samo od sodišča pridobi celotno dokumentacijo v zvezi z zapuščinskim postopkom ter morebitno drugo relevantno dokumentacijo, potrebno za odločitev v zadevi. Zahtevke obravnava individualno, od primera do primera, vendar v skladu s priporočili za usklajeno obravnavanje.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS iz tega naslova v obravnavo prejelo 17 zahtevkov oškodovancev, od tega jih je bilo 15 vloženih na podlagi ZDOdv v okviru predhodnega postopka, v 2 primerih pa je bila vložena tožba. Večina odškodninskih zahtevkov iz naslova založenih oporok se zaključijo po predhodnem postopku, na kar kaže relativno majhno število tožb zoper Republiko Slovenijo iz tega naslova. Državno odvetništvo RS je v letu 2018 sklenilo 6 izvensodnih poravnav, v 1 zadevi pa je bila sklenjena sodna poravnava. V letu 2018 sicer zoper Republiko Slovenijo ni bila izdana nobena sodba glede odškodninske odgovornosti zaradi založene oporoke.

Državno odvetništvo si bo tudi v bodoče prizadevalo, da se bodo zadeve obravnavale tekoče, čim manj obremenjujoče za oškodovance in s poudarkom na mirni rešitvi spora. V bodoče je pričakovati, da tovrstnih zahtevkov zoper državo ne bo več veliko, in sicer zaradi poteka 3-letnega zastaralnega roka - večina oškodovancev je bila namreč o založenih oporokah seznanjena v letih 2015 in 2016.

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

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. Do sedaj je, iz naslova dosojenih odškodnin zaradi prekomernega hrupa, država izplačala odškodnine in stroške postopka v skupni višini cca.15 milijonov EUR stanovalcem ob državni cesti G-1(Maribor-Ptuj) in G-3 (Prekmurje). V predmetnih sodnih sporih je sodišče, ko je obravnavalo poseg v pravico do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena Ustave RS, zaradi povečanega hrupa in tretjega odstavka 133. člena Obligacijskega zakonika, ob državnih cestah G-1 in G-3 pri zapolnjevanju pravnega standarda škode, ki presega običajne meje, uporabilo upravne predpise o dovoljenih količinah emisij, in sicer Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (v nadaljevanju: Uredba). Vrhovno sodišče RS je tako v večih zadevah, ko je obravnavalo poseg v pravico do zdravega življenjskega okolja iz 72.člena Ustave RS, zaradi povečanega hrupa, pojasnilo, da življenje v urbanem okolju od posameznika terja ustrezno prilagoditev, vendar le do normalnih meja. Kadar te presežejo mejne vrednosti (te določa Uredba), pa je mogoče govoriti o vplivu na osebnostne pravice tako, da je škoda pravno priznana in je podana odškodninska odgovornost zanj. Na podlagi dotedanje sodne prakse so zoper Republiko Slovenijo tožbe na plačilo odškodnine za povzročeno nepremoženjsko škodo zaradi prekomernega hrupa, ki ga povzroča promet na državni cesti, vložili tožniki, ki živijo ob državni cesti, in sicer ob Cesti proletarskih brigad v Mariboru. Prav tako so zoper Republiko Slovenijo tožbe vložili stanovalci Škofje Loke, v letu 2018 pa sta bili zoper Republiko Slovenijo vloženi tudi dve tožbi za povzročeno nepremoženjsko škodo zaradi prekomernega hrupa, ki ga povzroča promet na cesti G-1-7 Starod-Kozina, po kateri poteka tranzitni tovorni promet preko mednarodnega mejnega prehoda Starod.

Vsem tožbenim zahtevkom je skupno, da tožniki utemeljujejo tožbene zahtevke na 72. členu Ustave RS in na tretjem odstavku 133. člena Obligacijskega zakonika, 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 se nekateri tožniki sklicujejo tudi na 26. člen Ustave RS. Vtoževani zneski predstavljajo odškodnino za nepremoženjsko škodo za obdobje treh let pred vložitvijo tožbe, višina posameznega tožbenega zahtevka pa je odvisna od dobe bivanja ob državni cesti in statusa tožnika.

Zavedajoč se razsežnosti problema, ki predstavlja za državo veliko družbeno-ekonomsko breme, je Državno odvetništvo RS, ob odličnem sodelovanju z Ministrstvom za infrastrukturo, Direkcijo RS za infrastrukturo, k reševanju navedene problematike pristopilo aktivno. Za potrebe pravnih postopkov sta bili že v letu 2015 izdelani študiji Vpliv tranzita na promet na Cesti proletarskih brigad in Obremenjenost okolja s hrupom v Sloveniji in na območju ob Cesti proletarskih brigad v Mariboru. V letu 2018 je bila pridobljena pravna ekspertiza o zahtevkih za povrnitev škode iz naslova hrupa z javnih cest in železnic z analizo pravnega položaja v Sloveniji, v izbranih tujih pravnih redih ter pravu Evropske konvencije o človekovih pravicah.

V letu 2018 je bilo na prvi stopnji zaključenih nekaj zadev iz naslova prekomernega hrupa, v katerih je Republiki Sloveniji, tudi ob uveljavljanju pravnorelevantnih dejstev, ki so bila ugotovljena v obeh zgoraj izpostavljenih študijah, uspelo, da je sodišče prve stopnje spremenilo dosedanje sodno prakso in tožbene zahtevke zavrnilo.

Zaradi že poudarjene pomembnosti ter razsežnosti problema, pa tudi zaradi pravne zahtevnosti in kompleksnosti problematike, so v nadaljevanju, pa čeprav gre za odločitev na prvi stopnji sojenja, predstavljena stališča, s katerimi je sodišče utemeljilo zavrnitev tožbenih zahtevkov. Sodišče prve stopnje je smiselno sledilo ugovorom R Slovenije ter odločilo v nasprotju s stališči dosedanje sodne prakse.

V izdanih sodbah je sodišče navedlo, 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), poleg tega pa 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 res 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 R Slovenija vključena zaradi svoje pozicije iz oblastno-državne dejavnosti. Po prepričanju sodišča je potrebno zakonski dejanski stan iz 133.člena OZ obravnavati kot celoto in ne zgolj v njegovem tretjem odstavku, v katerem tudi ni določeno, kdo je zavezanec za plačilo odškodnine, ali je to subjekt, ki je nosilec dejavnosti ali je to organ, ki je dovoljenje za opravljanje dejavnosti dal. 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 ni vzpostavljeno razmerje med državo in njenimi prebivalci, kar negira uporabo 133. člena 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.

Sodišče je sledilo zatrjevanjem Republike Slovenije, da prepovedana imisija (tj.imisija, ki presega mejne vrednosti iz Uredbe), ki je institut sosedskega prava in urejena v Stvarnopravnem zakoniku, ne pomeni hkrati že škode čez običajno mejo. Po oceni sodišča zato tudi takoj, 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 SPZ že mogoče govoriti o prepovedanosti imisij, saj je potrebno opraviti še test običajne meje škode oz. ugotoviti dolžni tolerančni prag oškodovancev s tehtanjem splošne koristi in stopnje ogroženosti oškodovancev.

Vprašljivost uporabe upravnopravnih prepovedi o imisijah hrupa kot avtomatična vsebina standarda običajne meje, je po mnenju sodišča vprašljiva tudi z vidika predmeta varstva po Uredbi in Zakonu o varstvu okolja, kar je v vlogah izpostavila tudi Republika Slovenija. Po ZVO se kritična in mejna vrednost nanašata na naravo, razen človeka, v posledici česar kritične vrednosti, če ne vplivajo na človeka, tudi osebne nepremoženjske škode ne morejo povzročiti. In tudi zaradi navedenega kritične vrednosti iz Uredbe ne morejo predstavljati vsebino meje škode čez običajne meje.

Sodišče je nadalje ugotovilo, da ni mogoče govoriti o hudi in resni kršitvi pravice do zdravega življenjskega okolja, saj je preseganje kritičnih vrednosti za noč minimalno (okoli 1,7%) in je kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja izjemno nizka, tako po intenziteti, kot po času trajanja. Tožeči stranki pa tudi ni uspelo dokazati, da bi se zunanji hrup odražal v notranjem okolju s takšno intenziteto, da bi pomenil kršitev pravice do zasebnosti in družinskega življenja.

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 in javna korist (cesta omogoča lokalnemu prebivalstvu in zaledju dostop do zdravstveni 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.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da področje varstva posameznikov pred prometnim hrupom, ko gre za razmerje med posameznikom in državo kot nosilcem oblasti, ni celovito pravno urejeno. Navedeno področje v Sloveniji ureja Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju, ki določa predvsem način merjenja hrupa in mejne vrednosti in Strategije varstva pred hrupom, ki so namenjene le za načrtovanje pristopa k reševanju problema hrupa. Ob predpostavki, da se sodna praksa ne bo spremenila, je sprememba pravne ureditve več kot potrebna. V tem oziru bi bilo potrebno, po zgledu nekaterih držav članic EU, opredeliti ukrepe aktivnega varstva pred hrupom in pogoje za njihovo izvedbo, v primeru neučinkovitosti le-teh tudi ukrepe pasivnega varstva. Le v primeru, da s predpisanimi ukrepi hrupa ne bi bilo moč zmanjšati in ob pogoju aktivne udeležbe posameznikov pri zmanjševanju hrupa, bi prišla v poštev odškodnina, ki bi morala biti, podobno kot pri razlastitvah v javnem interesu, omejena.

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

Kot že predstavljeno, pomembno skupino zadev predstavljajo tudi zahtevki iz pogodbenih razmerij ter v tem okviru posebej zadeve z zahtevki iz naslova pogodb o sofinanciranju iz evropskih sredstev. Republika Slovenija lokalnim skupnostim, agencijam, nevladnim organizacijam ipd. sofinancira razne projekte (npr. čistilne naprave, širokopasovna omrežja, gradnje športnih infrastrukturnih projektov, gradnje fakultete ipd.). Vsi ti projekti se financirajo tako, da upravičenci do sofinanciranja (občine, agencije....) sklenejo pogodbo o sofinanciranju projekta z Republiko Slovenijo (s pristojnim posredniškim organom - ministrstvom). Evropska komisija iz »evropskega proračuna« prispeva 85 % sredstev, Republika Slovenija pa 15 % sredstev projekta. V prvi fazi celoten projekt financira Republika Slovenija in se ji iz evropskega proračuna povrnejo sredstva (še), ko je projekt zaključen. Če bo Evropska komisija, ki ima pravico opraviti kontrolo nad izvedbo vsake operacije, ugotovila, da Republika Slovenija ne zagotavlja sistema, ki bi zagotovil, da bodo evropska sredstva porabljena učinkovito in namensko, se lahko odloči tudi, da projektov ne (bo več) sofinancirala in Republika Slovenija v tem primeru ne bo več upravičena do evropskih sredstev.

Tovrstni spori so se v praksi izkazali kot izredno zahtevni, tako po višini zahtevkov kot tudi po pravni in dejanski podlagi, poleg tega pa gre za področje, kjer država pred sodišči ni posebej uspešna. Glede na navedeno je Državno odvetništvo RS ustanovilo posebno delovno skupino, ki spremlja sodno prakso s tega področja, glede spornih in odprtih vprašanj pa tesno sodeluje s Službo Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK), ki je v Republiki Sloveniji določena za organ upravljanja. Zaradi zagotavljanja enotne prakse na ravni ministrstev Državno odvetništvo RS zato o zadevah, ki jih zastopa, obvešča SVRK, ta organ pa sodeluje tudi pri oblikovanju stališč v posameznih zadevah, čeprav gre morda za zadevo iz pristojnosti posameznega posredniškega organa, torej ministrstva. Sodna praksa na tem področju ni ustaljena, zato se Državno odvetništvo RS zaveda, da je njen soustvarjalec.

V sodnem sporu je bistvena vsebina pogodbe. Od te vsebine je odvisno, ali bo Republika Slovenija pred sodiščem uspešna ali ne. V vseh primerih, ko je sklenjena pogodba, se za pogodbeno dogovorjene vsebine uporablja pogodba in ne Obligacijski zakonik (»zakon« je v tem primeru samo in izrecno pogodba). Vsaka pogodba o sofinanciranju projekta/operacije vsebuje določbe, ki so vsebovane v evropskih predpisih, v katerih je urejeno sofinanciranje, in nekatere določbe iz naših javnofinančnih predpisov. V takih pogodbah ni prostega polja presoje o tem, kakšna bo vsebina pogodbe. Vsebinska pogodba je vezana na evropski in slovenski pravni red in skozi pogodbo se ta pravni red prenaša na upravičenca do evropskih sredstev. Evropski predpisi namreč zavezujejo samo države (članice), ne pa upravičenca do sofinanciranja; ker le-tega zavezuje pogodba, se zato v pogodbo

»prelijejo kohezijske določbe« in upravičenec do sredstev je tako zavezan ravnati po določbah pogodbe. V pogodbi o sofinanciranju je iz tega razloga treba napisati vse, kar se pričakuje od upravičenca do sofinanciranja. Praksa je pokazala, da so bile zlasti v prvem programskem obdobju financiranja projektov z evropskimi sredstvi pogodbe slabo oziroma pomanjkljivo napisane ali pa dobro napisane in izvajane mimo tega, kar je bilo zapisano v pogodbi, zato je RS ravno iz teh razlogov veliko sporov že izgubila.

Ko je pogodba o sofinanciranju podpisana in se projekt izvaja ali tudi že po tem, ko je projekt zaključen, lahko revizijski organi (Urad za nadzor proračuna, Evropska komisija, vmes pa še ministrstva) opravljajo kontrolo in ugotavljajo, ali je upravičenec sredstva porabil tako, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo o sofinanciranju. Do tožb na sodišču prihaja, ker upravičenci ne izvajajo pogodb tako, kot je določeno. Največ sodnih sporov je zato, ker upravičenci, ki so dolžni za vsako gradnjo/storitev/blago, ki jo »nabavijo« s kohezijskimi sredstvi, izpeljati javno naročilo. In na tem področju je odkritih največ nepravilnosti pri izvajanju pogodb o sofinanciranju. Na sodišču je jedro zadeve osredotočeno na vprašanje, ali neko ravnanje upravičenca pomeni kršitev pravil o javnem naročanju ali ne. Drugi sklop vprašanj, ki se pojavlja pred sodišči, se nanaša na to, da posredniška telesa zaradi nepravilnosti, ki se ugotovijo tekom izvajanja pogodbe, prenehajo s sofinanciranjem projekta in upravičenec toži na izplačilo preostanka sredstev, ki so mu bila dodeljena. Tretji sklop vprašanj pred sodišči pa se nanaša na višine finančnih popravkov, ki delujejo kot neke vrste pogodbeni kazni. Finančni popravki so v evropskih smernicah opredeljeni »tabelarno« in se izrekajo v odstotkih glede na težo kršitve in nato je pred sodiščem npr. spor, ali je sploh šlo za kršitev (npr. kršitev pravil o javnem naročanju, ker upravičenec ni izvedel ali je izvedel nepravilni postopek oddaje javnega naročila) in o tem, v kakšni višini se izreče finančni popravek. To so najbolj pogosta dejanska stanja, o katerih tečejo spori pred sodiščem v zvezi s kohezijskimi sredstvi, v okviru teh dejanskih stanj pa se nato odpira še vrsta pravnih vprašanj.

Priložnost za izboljšanje sistema bi bilo po mnenju Državnega odvetništva RS mogoče zagotoviti zlasti s spremembo zakonodaje, torej na sistemski ravni. Rešitev, po kateri bi lahko organi, ki so pristojni za ugotavljanje kršitev in izrekanje finančnih popravkov, o tem izdali upravni akt, bi rešila vrsto vprašanj, s katerimi se ukvarjajo sodišča, čeprav gre za vprašanja, ki so po svoji pravni naravi upravna vprašanja. Zadeve, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev, za kar pravzaprav gre v primerih sofinanciranja z evropskimi in državnimi sredstvi, bi morale biti urejene na način, da bi država ta vprašanja urejala oblastno, torej bi izdala upravni akt. Za takšna razmerja civilnopravno varstvo ni primerno.

Priporočila Državnega odvetništva RS so usmerjena tudi v operativno izboljšanje poslovanja organov, ki so vključena v kohezijski sistem. Na tem področju Državno odvetništvo RS že sodeluje s SVRK z namenom, da se na podlagi sodne prakse opozori na nujne izboljšave pri poslovanju organov na področjih, ki jih je tudi sodna praksa zaznala kot neustrezna. Na SVRK se pripravljajo izhodišča za tipizirane ugovore države v sodnih postopkih, z namenom, da se delo poenostavi in zagotovi enotnost ugovorov Državnega odvetništva RS, usklajevanja pa potekajo tudi glede vsebin pogodb za bodoče programsko obdobje. Te pogodbe bodo morda vsebovale »splošne pogoje poslovanja«, ki bi lahko zelo natančno uredili vsa vprašanja, ki so se pojavila pred sodišči in doslej niso bila ustrezno pogodbeno urejena.

1.2.4.5 Zadeve, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice

Spori, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice, so v veliki meri posledica neustreznega ravnanja države pri gospodarjenju s svojimi nepremičninami. Po oceni Državnega odvetništva RS je v bodoče pričakovati naraščanje pripada zadev, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice RS, saj namreč Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov 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. Sodne prakse na tem področju še ni.

Pričakovan je tudi porast zadev, ko bo Republika Slovenija tožena, saj so pogosti primeri, ko je vložena tožba na priposestevanje 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 priposestevanja uspeli, toliko večja. V veliki večini zadev gre za primere, ko je Republika Slovenija posamezne nepremičnine (ki so kasneje predmet tožbe na ugotovitev lastninske pravice zaradi priposestevanja) pridobila v zapuščinskem postopku na podlagi kaducitete, torej kot zapuščino brez dedičev na podlagi 9. člena ZD. Posesti na tako pridobljenih nepremičninah namreč Republika Slovenija ne izvršuje, prav tako pa ne razpolaga s kakršnimi koli podatki v zvezi dobrovernostjo posestnikov in izvrševanjem posesti. Ob tem pa Državno odvetništvo RS še izpostavlja, da Ministrstvo za javno upravo, ko pride do zahtevkov v predhodnem postopku na ugotovitev lastninske pravice in so ti zahtevki glede na priložene listine ter sodno prakso evidentno utemeljeni, zadeve ne želi urediti sporazumno, kljub temu da Državno odvetništvo RS svetuje, da je takšna rešitev najbolj smotrna. Tudi stališče Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov je, da mora pogoje za priposestevanje ugotavljati sodišče, zato zahtevkov v predhodnih postopkih praviloma ne priznajo in pride do tožbe. V breme proračuna zato nastanejo stroški v zvezi s pravnimi postopki, saj so posledično nepriznavanju zahtevkov v predhodnem postopku vložene tožbe. 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 priposestevanje v času veljavnosti Zakona o temeljnih lastninskih razmerjih (ZTLR), ki je temeljil na dobrovernosti, saj zakonitost posesti ni bila pogoj za t. i. izredno priposestevanje. V velikih primerih je pri obravnavi tovrstnih zahtevkov potrebno sodelovanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (SKZG) in družbe Slovenski državni gozdovi d. o. o. (SiDG).

Z namenom izboljšanja medsebojne komunikacije je bila tudi na tem področju v letu 2018 ustanovljena posebna delovna skupina za koordinacijo in enotno ter usklajeno postopanje v zadevah, kjer je potrebno sodelovanje s SKZG.

1.2.4.6 Zadeve, ki se nanašajo na plačilo odškodnine iz naslova odgovornosti RS za kršitve pravice do dostojanstva zaradi neprimernih razmer v priporih in zaporih

Tako sodišča v RS kot sodišče ESČP so že v več zadevah izrekla svoja stališča glede neprimernih razmer v priporih in zaporih in tožnikom prisodila odškodnino zaradi kršitve človekovih pravic in dostojanstva, ko so bile razmere v priporih in zaporih takšne, da so tožniki bivali na bistveno manjšem prostoru, kot bi bilo to primerno. Država mora zagotoviti, da je oseba zaprta oziroma priprta v razmerah, ki so skladne s človeškim dostojanstvom, način izvedbe ukrepa pa te osebe ne sme privedi v tako stisko ali težke razmere, ki presegajo neizogibno raven trpljenja v zaporu oziroma priporu.

Glede na sodno prakso sodišč RS in sodišča ESČP je Državno odvetništvo RS Vladi RS v letu 2018 v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje in Upravo za izvrševanje kazenskih sankcij predlagalo podajo soglasja h kriterijem, po katerih bi se sklepale sodne in izvensodne poravnave s tožniki, pri katerih je bila skladno s kriteriji kršena pravica do dostojanstva. Vlada RS je 19. 4. 2018 izdala sklep o soglasju h kriterijem za sklepanje poravnave, ki so vezani na pomanjkanje prostora v soodvisnosti z drugimi dejavniki, predvsem z omogočanjem časa, prebitim izven sobe z omejeno kvadraturo. V kriterijih je tako glede na sodno prakso določeno, da gre za kršitev pravice do dostojanstva zaradi neprimernih razmer, če ima pripornik v priporu Zavoda za prestajanje kazni Ljubljana na razpolago med 3 m² do 4 m² in do vključno 5 ur izhoda, zapornik v Zavodu za prestajanje kazni Ljubljana pa med 3 m² do 4 m² in manj kot 8 ur izhoda. Kršitev je podana vselej, če ima zaprta ali priprta oseba na razpolago manj kot 3 m² prostora. Glede na sodno prakso je s kriteriji dogovorjeno, da se ponudi odškodnina 10 evrov na dan, z možnostjo povišanja ali znižanja odškodnine glede na specifične lastnosti individualnega dejanskega stanja.

Na podlagi predstavljenih kriterijev Državno odvetništvo RS sklepa sodne in izvensodne poravnave, kar je nedvomno pripomoglo k hitrejšim zaključkom postopkov in je pomenilo ugodnost za tožnike, pa tudi razbremenilo delo sodišč in odvetnikov, ki so delali na teh zadevah.

Državno odvetništvo RS ocenjuje, da je takšna rešitev primerna in predlaga, da so oblikovani kriteriji, vezani na kvadraturo, ki jo ima na voljo posameznik v priporu ali zaporu, smernice pri zagotavljanju bivalnih površin v zaporih in priporih.

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 Republike Slovenije kot stranko kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju in podpisnico kolektivnih pogodb v javnem sektorju.

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

1.3.2 Statistika

Na dan 1. 1. 2018 je bilo na Državnem odvetništvu RS odprtih 2.348 delovnopravnih in socialnopravnih zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo 1.352 novih delovnopravnih in socialnopravnih zadev, in sicer 1.115 novih delovnopravnih in 237 novih socialnopravnih zadev.

V letu 2018 je imelo Državno odvetništvo RS tako v delu 3.916 delovnopravnih in socialnopravnih zadev.

Zaključenih delovnopravnih in socialnopravnih zadev na koncu obdobja poročanja, to je na dan 31. 12. 2018, je bilo 1.255, in sicer je bilo v letu 2018 zaključenih 1.012 delovnopravnih sporov in 243 socialnopravnih sporov.

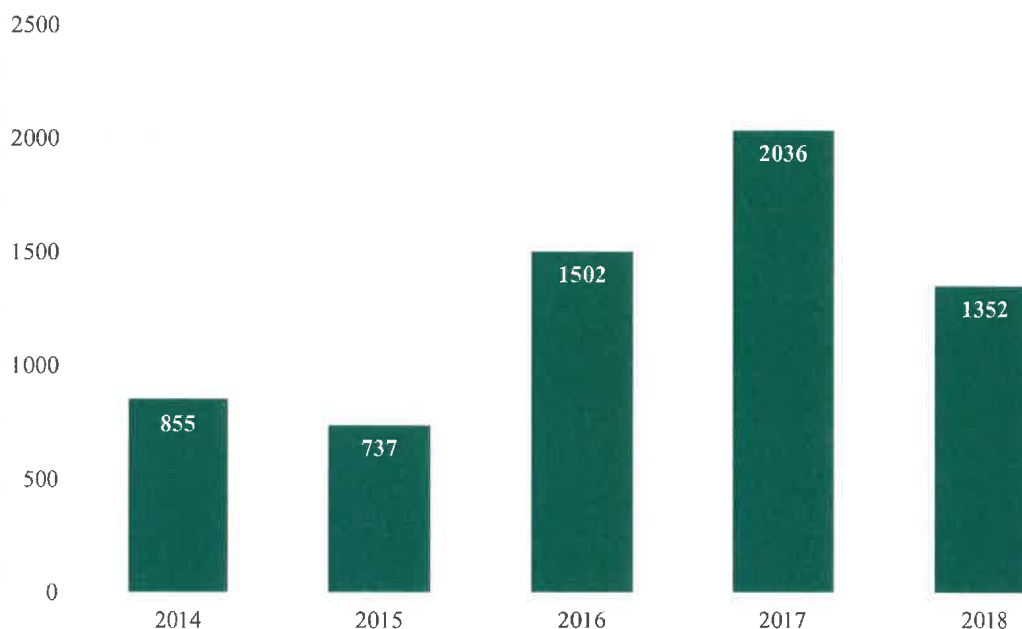
Na dan 31. 12. 2018 je bilo na Državnem odvetništvu RS odprtih še 2.465 delovnopravnih in socialnopravnih zadev.

1.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Pripad zadev na delovnopravnem in socialnopravnem področju je naraščal do leta 2017, ko je bil glede na obdobje zadnjih nekaj let tudi najvišji, v letu 2018 pa se je s 1.352 novimi zadevami nekoliko umiril, vendar je še

vedno višji kot v letih 2014 in 2015. V letu 2018 je bilo tako prejetih 33,5 odstotkov manj delovnopравnih in socialnopравnih zadev kot v letu 2017, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 2.036 tovrstnih zadev.

Graf 2: Število prejetih zadev na delovnopравnem in socialnopравnem področju v obdobju 2014 – 2018:



1.3.3.1 Delovnopравne zadeve

V primerjavi z letom 2017, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 1.746 novih delovnopравnih zadev, se je pripad novih delovnopравnih zadev v letu 2018, ko je bilo prejetih 1.115 zadev, znižal za 36,1 odstotkov.

Tudi v letu 2018 so največji pripad novih zadev predstavljale zadeve pripadnikov Slovenske vojske (SV) zaradi neizplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa in zadeve pripadnikov SV zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini, poleg tega pa še zadeve policistov zaradi nezakonitih odločb o premestitvah.

Državno odvetništvo RS je namreč s teh dveh vsebinskih področjih v letu 2018 prejelo:

- 199 zadev vojakov zaradi neizplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa in
- 294 zadev vojakov zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini
- 213 zadev policistov zaradi nezakonitih odločb o premestitvah.

Navedeno pomeni, da je Državno odvetništvo RS s teh treh področij svojega dela prejelo 706 zadev, kar znaša 63,3 odstotkov celotnega pripada delovnopравnih zadev. Gre za t. i. množične delovne spore z isto pravno problematiko, vendar pa je dejansko stanje od zadeve do zadeve povsem različno, kar glede na število novo prejetih zadev pomeni dodatno obremenitev zaposlenih, ki obravnavajo tovrstno pravno problematiko.

Spori iz prvih dveh področij so množičen pripad zadev predstavljali že v letu 2017, ko je Državno odvetništvo RS prejelo skupno 1.366 tovrstnih zadev iz naslova neizplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa in plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini.

Tretji sklop množičnih sporov pa so v letu 2018 predstavljali spori z novo pravno problematiko, v katerih policisti s tožbami zoper Republiko Slovenijo zahtevajo odpravo sklepov o premestitvi. Zadeve so pomembne zaradi števila potencialnih sporov, ki iz te pravne problematike še lahko nastanejo in so zato podrobneje predstavljeni v nadaljevanju med zahtevnejšimi primeri.

1.3.3.2 Socialnopravne zadeve

S področja prejetih socialnopravnih zadev se je pripad v letu 2018 s prejetimi 237 zadevami glede na leto 2017, ko je bilo prejetih 290 zadev, znižal za 18,2 odstotkov. Upošteva se leto 2017, ko je Državno odvetništvo RS na področju socialnih sporov beležilo večji pripad glede na leto 2016, je tako v letu 2018 število socialnih sporov znova padlo. Državno odvetništvo RS je iz tega naslova namreč prejelo 237 novih zadev v letu 2018, 290 novih socialnopravnih zadev v letu 2017, v letu 2016 pa 265 zadev.

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 2018 nadaljevalo prakso prejšnjih let, ko je želelo na miren način rešiti čim več zadev in ne obremenjevati sodišč s sojenjem. V letu 2018 so se začeli razsojati tudi spori iz naslova neizplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS sklenilo 98 poravnjav iz naslova plačila neizkoriščenih dni tedenskega počitka. Podrobno je bila problematika navedenega področja predstavljena že v letnih poročilih za prejšnja leta. Kot je bilo opozorjeno že v letnem poročilu za leto 2017, Državno odvetništvo RS v izogib nadaljnjim sporom še vedno meni, da je ključno, 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 nedvoumno opravičuje odstop od splošne ureditve tedenskega počitka.

Drugi sklop prejetih množičnih zadev v letu 2018 pa so bile zadeve pripadnikov SV zaradi plačila presežnih ur. Na tem področju so tožniki začeli umikati tožbe po realizaciji zahtevkov po odredbi ministrice, kot je bila predstavljena v letnem poročilu za leto 2017. Problem, ki je v preteklem letu nastal, pa je bila odmera stroškov po umiku tožbe. Državno odvetništvo RS je namreč prepričano, da je 158. člen Zakona o pravdnem postopku potrebno razumeti tako, da mora tožnik povrniti stroške nasprotni stranki, to je RS, če tožbe ni umaknil takoj po izpolnitvi. Sodišče prve stopnje je večinoma sledilo stališču Državnega odvetništva RS, Višje delovno in socialno sodišče pa je zavzelo stališče, da rok za umik tožbe ni določen ne v ZPP, ne v ZDSS-1 in je pritožbam tožnikov redoma ugodilo in bodisi znižalo prisojene stroške oziroma jih naložilo v plačilo RS. Državno odvetništvo RS je zaradi stališča Višjega delovnega in socialnega sodišča, ki ima učinke tudi na proračun, saj bo izpadel prihodek oziroma bo potrebno iz proračuna izvršiti celo še plačila, vložilo predloge za dopustitev revizije, ki pa jih je Vrhovno sodišče RS zavrglo z argumentom, da revizija zoper sklep, s katerim se postopek ne konča, ni dovoljena. V konkretnem primeru ni dovoljena niti zahteva za varstvo zakonitosti, čeprav gre za pomembno javnopravno vprašanje. Državno odvetništvo RS je zato vložilo ustavne pritožbe zaradi arbitrarnega sojenja.

Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo treba tudi na področju vložitve izrednih pravnih sredstev spremeniti Zakon o pravdnem postopku tako, da bi bilo mogoče vložiti predlog za dopustitev revizije tudi zoper sklep, s katerim se sicer postopek ne konča, saj gre lahko za pomembna pravna vprašanja, glede katerih mora Vrhovno sodišče RS poenotiti sodno prakso in zavzeti stališče.

V zvezi s spori policistov zaradi nezakonitih odločb o premestitvah so se zadeve v letu 2018 začele reševati tako, da so bili sklenjeni aneksi k pogodbam o zaposlitvi, s katerimi so bili posamezni policisti premeščeni na prejšnje delovno mesto in z nadaljnjim aneksom na višje vrednoteno delovno mesto. Vsi spori se niso končali na ta način, ampak so bile izdane zgolj odločbe, s katerimi je bila spremenjena šifra delovnega mesta. Ne glede na način rešitve zadeve so začeli tožniki umikati tožbe. Sodišče je postopke ustavilo, o stroških postopka pa bo odločeno naknadno, ko bo višje sodišče zavzelo stališče o načinu odmere stroškov.

Glede na drugačno ureditev predhodnega postopka Državno odvetništvo RS ni pristojno reševati zahtevkov iz postopkov uveljavljanja pravic iz delovnega razmerja in postopkov uveljavljanja socialnovarstvenih pravic. Kot dodatna ovira pa se je izkazala tudi določba 36. člena ZDOdv, ki določa, da vsaka stranka nosi svoje stroške predhodnega postopka, kar pomeni, da se je po eni strani onemogočilo sklepanje poravnjav v predhodnem postopku, po drugi strani pa, tudi če bi bil predhodni postopek temu namenjen, do poravnjav ne bi prihajalo, saj odvetniki ne bi imeli interesa sklepati poravnjav, če ne bi dobili priznanih odvetniških stroškov. Tako se zdi, da so navedene določbe korenito posegle v sam postopek mirnega reševanja sporov in bi ga bilo potrebno zaradi racionalnosti in smotrnosti nujno spremeniti tako, da bi po eni strani bil predhodni postopek omogočen, po drugi strani pa bi bila zagotovljena možnost priznanja stroškov odvetnikom nasprotne stranke.

V letu 2018 je bila na Delovno in socialno sodišče v Ljubljani vložena tudi prva kolektivna odškodninska tožba po Zakonu o kolektivnih tožbah, ki je bila na prvi stopnji zavržena v fazi certifikacije. O zadevi še ni pravnomočno odločeno in tako še ni sprejeto stališče, kako in pod kakšnimi pogoji se bodo vodili kolektivni odškodninski spori. Prakse na tem področju ni, saj gre za nov pravni institut. V primeru, da bo zadeva pravnomočno potrjena, bo lahko vloženih več sto (lahko tudi tisoč) novih individualnih delovnih sporov vojakov in policistov z zahtevkom za plačilo odškodnine zaradi nemožnosti koriščenja odmora med delovnim časom.

1.3.4.2 Socialnopravne zadeve

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS v socialnih sporih obravnavalo zadeve, ki so se nanašale na pravico do denarne socialne pomoči in pravico do izredne denarne socialne pomoči, priznanje pravic do denarnega nadomestila iz naslova brezposelnosti, plačilo institucionalnega varstva, subvencij najemnine, Zoisovih štipendij, znižanja plačila vrtca, pravice do varstvenega dodatka in otroškega dodatka, pri čemer so bili najštevilčnejši tudi v letu 2018 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 preteklih letih 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 ali pa ljudi z nizkim socialnim statusom, 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, sicer zelo zapleteni izračune. Zakonodajalec bi tako v skladu z ustavnim načelom socialne države v tovrstnih zadevah še toliko bolj moral zasledovati cilj jasnosti in nezapletenosti zakonodaje tega področja.

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

Prav tako je tudi v letu 2018 nujno opozoriti, da morajo upravni organi v primerih, ko sodišče pravnomočno odpravi izpodbijane odločbe in jim naloži ponovno odločanje o vlogi vlagatelja za pridobitev pravic iz javnih sredstev, postopati še posebej hitro in o zadevi ponovno odločiti v najkrajšem možnem času.

Državno odvetništvo RS 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 v predsodnem in sodnem postopku potekali izjemno hitro oziroma razmisliti, ali je možno skrajšati predsodni postopek in s tem hitreje priti do odločitev za upravičence.

1.4 Predhodni postopki

Z določbo 27. člena ZDODv je jasno izražena izredno pomembna pogajalska in poravnalna funkcija Državnega odvetništva RS, in sicer tako, da ta poskuša čim večje število sporov rešiti na miren način in to še pred uvedbo sodnega postopka, v kolikor so seveda za to izpolnjeni pogoji in je oškodovanec poravnalno ponudbo tudi pripravljen sprejeti. S hitro rešitvijo posamezne zadeve oziroma spora v okviru predhodnega postopka se seveda prepreči dodatna (lahko tudi nepotrebna) obremenitev sodišč in nastanek (lahko tudi zelo visokih) stroškov sodnega postopka tožečih in toženih strank. Navedeno je vsekakor vzpodbudno. Posledice dolgotrajnega reševanja sporov v sodnih postopkih so nenazadnje lahko tudi v odškodninski odgovornosti države, vendar pa je tudi na tem področju v zadnji letih, upošteva, da število vloženih zahtevkov na podlagi ZVPSBNO vztrajno pada, opaziti napredek.

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

Državno odvetništvo RS, ki si vselej prizadeva čim večje število sporov rešiti na miren način, bo lahko, v kolikor z zastopanim subjektom ne bo doseglo soglasja o sklenitvi sporazuma, zahtevalo zavezujoče mnenje Sveta Vlade za poravnave, v nekaterih primerih pa celo Vlade same, v kolikor se z mnenjem Sveta ne bi strinjalo. Takšnih primerov v letu 2018 sicer še ni bilo.

1.4.1 Postopki po 5. oddelku II. poglavja ZDODv

1.4.1.1 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 v predhodnem postopku prejelo 624 zadev, in sicer:

- 605 civilnopravnih in gospodarskih zadev ter delovnopravnih in socialnopravnih, ki jih vodi v pravdnem (P) vpisniku,
- 2 zadevi, v katerih oškodovanci zahtevajo odškodnino po Zakonu o povračilu škode osebam, izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva (vpisnik PIZ),
- 3 zadeve v zvezi z Zakonom o izvršbi in zavarovanju (I vpisnik) in

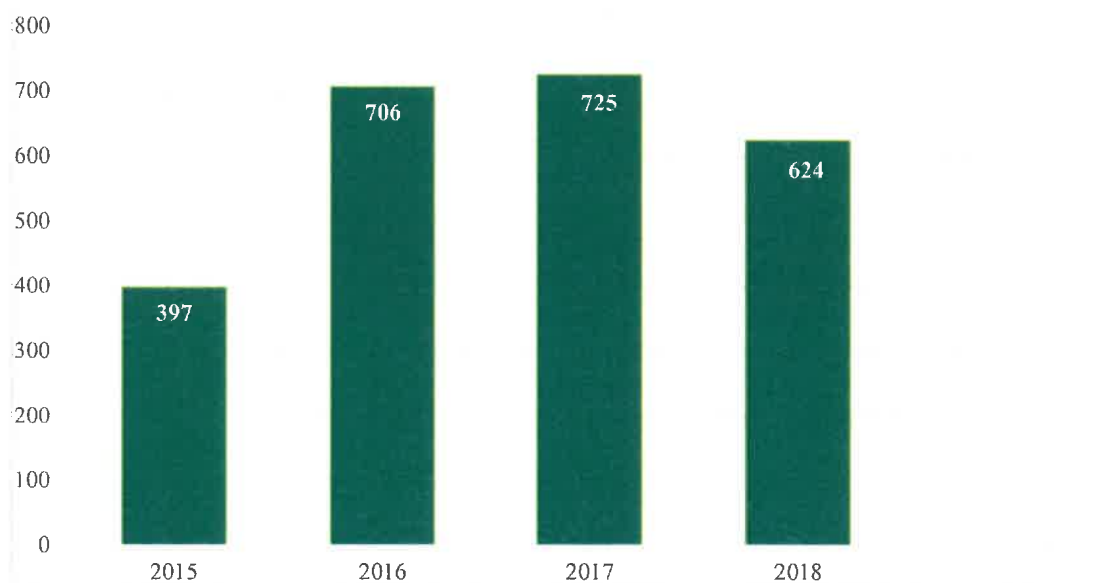
- 14 zadev, ki jih vodi v nepravdnem (N) vpisniku.

V letu 2018 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 831 zadev, zaključilo jih je 538, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih 293 zadev v predhodnih postopkih.

1.4.1.2 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 v predhodnem postopku prejelo 624 zadev, kar je 13,9 odstotkov manj zadev kot leta 2017, ko jih je prejelo 725. Navedeni podatki so upoštevaje dejstvo, da je celo leto 2018 že veljala ureditev predhodnega postopka poskusa mirne rešitve spornega razmerja pred vložitvijo tožbe zoper državo kot procesne predpostavke, večino leta 2017 pa še ne, nadvse zanimivi, zato potrebujejo posebno pojasnilo. Navedeno je mogoče razložiti z dejstvom, da je bil v letu 2017 na področju delovnopравnih sporov zaradi velikega števila zadev zaradi plačila za neizkoriščeni dan tedenskega počitka, ki jih Državno odvetništvo RS prejema v delo že zadnjih nekaj let, kot ukrep za obvladovanje takšnega števila spornih zadev ter v smislu aktivne vloge Državnega odvetništva RS pri mirnem reševanju sporov in razbremenitvi sodišč, z odvetniki, ki so v tovrstnih zadevah pred sodišči kot pooblaščenca največkrat zastopali pripadnike Slovenske vojske, dosežen neformalen dogovor, da so pri svojih strankah pred vložitvijo tožbe preverili pripravljenost za sklenitev poravnave ter v primeru, da je ta obstajala, namesto tožbe pri tedaj še Državnem pravobranilstvu RS vložili zahtevek na podlagi do 20. 11. 2017 veljavne določbe 14. člena Zakona o državnem pravobranilstvu. Predhodnih postopkov je bilo tako v letu 2017 ravno zaradi omenjenega dogovora bistveno več kot leto poprej ali pa nato v obdobju poročanja, to je v letu 2018. Analiza podatkov za zadnja štiri leta (2015 - 2018) kaže, da število zahtevkov, vloženih v predhodnih postopkih, v zadnjih treh letih ostaja na približno enaki ravni, je pa njihovo število bistveno višje glede na leto 2015.

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



V letu 2018 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 831 zadev, kar je 19,6 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je imelo v delu 1.034 zadev, kar pa je bilo sicer skoraj 19 odstotkov več kot v letu 2016.

Zaključilo jih je 538, kar je 36,7 odstotkov manj kot leta 2017, ko je zaključilo 850 zadev, kar pa je bilo sicer 47,6 odstotkov več kot v letu 2016.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih 293 zadev v predhodnih postopkih, kar je 60,1 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih 183 zadev v predhodnih postopkih.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS, ki je prejelo skupno 624 zadev v predhodnih postopkih, sklenilo 163 izvensodnih poravnav. Navedeno pomeni, da je bilo v letu 2018 na miren način rešenih 26,1 odstotkov sporov s področja pravnih, izvršilnih in nepravdnih zadev. Sicer se je v letu 2018 manj sporov rešilo na miren način kot v letu 2017, ko se je skoraj polovica sporov, točneje 48,5 odstotkov zadev rešila s sklenitvijo poravnave.

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

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

Predhodni postopek	Število prejetih zadev					Število sklenjenih poravnav			
	I	N	P	PIZ	Skupaj	I	N	P	Skupaj
CE		2	31	1	34	1		7	8
KP		8	116		124			77	77
KR			7		7			3	3
LJ	1	1	340	1	343			48	48
MB		2	38		40	2	1	2	5
MS			14		14			1	1
NG	1	1	24		26			12	12
NM			23		23			5	5
PT	1		12		13	1		3	4
SKUPAJ	3	14	605	2	624	4	1	158	163

Pojasnilo k preglednici 2: Število prejetih zadev predstavlja pripad zadev v predhodnem postopku v letu 2018, število sklenjenih poravnav pa se nanaša na sklenjene poravnave v letu 2018, ne glede na to, ali je bil zahtevek vložen v letu 2018 ali pa morebiti že v letu 2017. 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 izpostavljamo zadeve v t. i. P vpisniku, v katerem so obravnavane tako civilnopravne in gospodarske zadeve kot tudi delovnopravne in socialne zadeve. V letu 2018 je Državno odvetništvo RS s tega področja prejelo 605 novih zadev, sklenilo pa 158 izvensodnih poravnav. Na miren način se je torej rešilo 26,1 odstotkov zadev po 5. oddelku II. poglavja ZDOdv. Vendar pa po mnenju Državnega odvetništva RS relativno nizek odstotek sklenjenih izvensodnih poravnav ne pomeni, da Državno odvetništvo RS ni angažirano ter da si ne prizadeva k mirni rešitvi sporov, je pa dejstvo, da v tovrstnih postopkih Državno odvetništvo RS oškodovancu glede na listinske navedbe in dokaze v spisu v primeru utemeljenosti zahteve posreduje poravnalno ponudbo, nato pa je od oškodovanca in morebitnih nadaljnjih pogajanj odvisno, ali do sklenitve izvensodne poravnave dejansko pride ali ne, poleg tega pa gre v številnih primerih tudi za neutemeljene zahtevke vlagateljev predloga po 27. členu ZDOdv.

Kot je razvidno iz Preglednice 2, je Državno odvetništvo RS v letu 2018 prejelo tudi 2 odškodninska zahtevka, ki se nanašata na zatrjevano škodo, nastalo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Gre za zahtevke po ZPŠOIRSP, ki jih Državno odvetništvo RS vodi v t. i. PIZ vpisniku, rok za njihovo vložitev pa je iztekel že 18. 6. 2017. V tovrstnih zadevah v letu 2018 sicer ni bilo sklenjenih izvensodnih poravnav, niti tovrstne poravnalne ponudbe oškodovancem niso bile posredovane, saj je Državno odvetništvo RS, usklajeno z Ministrstvom za notranje zadeve, štelo, da se kot predhodni postopek šteje že upravni postopek po ZPŠOIRSP, hkrati pa Ministrstvo za notranje zadeve sklepanju poravnav v tovrstnih zadevah brez kakršne koli sodne prakse ni bilo naklonjeno.

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 podpoglavja.

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 dolžnosti oz. obtožbah proti njim v njihovi zadevi pred sodiščem odloča sodišče brez nepotrebnega odlašanja (2. člen ZVPSBNO). Če je stranka uveljavljala svojo pravico iz 2. člena ZVPSBNO tako, da je v 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 vloži pri Državnem odvetništvu RS. Če je v tem postopku dosežen sporazum, Državno odvetništvo RS sklene s stranko izvensodno poravnavo (prvi in drugi odstavek 19. člen ZVPSBNO). Če na predlog za poravnavo ni dosežen sporazum, lahko stranka vloži tožbo za povrnitev škode (prvi odstavek 20. člena ZVPSBNO).

Tovrstne zahtevke v predhodnem postopku Državno odvetništvo RS obravnava v t. i. PRR vpisniku, in sicer tako na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani kot tudi na vseh zunanjih oddelkih. V PRR vpisniku se sicer poleg predhodnih postopkov obravnavajo tudi pravdni postopki oziroma tožbe, vložene na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO). Domnevni oškodovanec namreč lahko, če v predhodnem postopku ne pride do sklenitve sporazuma, vloži tožbo pri pristojnem okrajnem sodišču. Pri tem sodišču lahko vloži tožbo tudi na podlagi 25. člena ZVPSBNO, če v postopku, po tem, ko Državno odvetništvo RS prejme od Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v obravnavo pritožbo, ne pride do sklenitve sporazuma. ZVPSBNO daje v 25. členu namreč pravno podlago, da ESČP pritožbe, ki so bile pravočasno vložene na mednarodno sodišče in se nanašajo na kršitev pravice do sojenja v razumnem roku, ki je pred 31. 3. 2007 že prenehala, odstopi v reševanje Republiki Sloveniji. Državno odvetništvo RS v teh zadevah, če ugotovi kršitev pravice do sojenja v razumnem roku, v štirih mesecih po prejemu zadeve v postopek poravnave predlaga stranki poravnavo glede vrste in/ali višine pravičnega zadoščenja. Stranka je dolžna Državnemu odvetništvu RS posredovati odgovor na predlog za poravnavo oziroma svoj predlog v dveh mesecih po prejemu njegovega predloga. Če stranka poda nasprotni predlog za poravnavo, je Državno odvetništvo RS dolžno odločiti o predlogu čim prej, najpozneje pa v štirih mesecih. Če predlogu za poravnavo ne ugotovi ali če Državno odvetništvo RS in stranka ne dosežeta sporazuma v štirih mesecih od vložitve predloga stranke, lahko stranka po ZVPSBNO vloži tožbo na pristojno sodišče Republike Slovenije.

Vložitev odškodninskega zahtevka na Državno odvetništvo RS po ZVPSBNO je procesna predpostavka za kasnejšo vložitev tožbe, pri čemer tovrstne zadeve obravnava posebna Komisija. Komisija odloča o tistih zadevah, ki so prijavljene na sejo, pri čemer pa zadev, ki jih je potrebno zavreči, na sejo Komisije ni potrebno prijaviti. 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 (obravnavanje zadeve pred sodišči prve stopnje, odločanje o pritožbi, reviziji, ipd.), način, po katerem je bila zadeva obravnavana pred vložitvijo nadzorstvene pritožbe ali rokavnega predloga, narava in vrsta zadeve ter njen pomen za stranko.

Komisija z odločitvijo o tem, ali naj se ponudi sklenitev izvensodne poravnave, zaključi delo na posamezni na sejo prijavljeni zadevi. Vodenje postopka je v pristojnosti višjega državnega odvetnika, ki mu je posamezna

zadeva dodeljena v delo. Pristojni višji državni odvetnik Komisije ne obvešča o tem, ali je bila ponudba za sklenitev izvensodne poravnave sprejeta, oziroma, ali je bila morda vložena tožba.

1.4.2.2 Statistika

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 64 zahtevkov za povračilo škode zaradi sojenja v nerazumnem roku.

Državno odvetništvo RS je imelo v letu 2018 v predhodnem postopku po ZVPSBNO v delu 125 zadev, zaključilo je 59 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih 54 zadev.

1.4.2.2 Analiza primerjalnih vrednosti

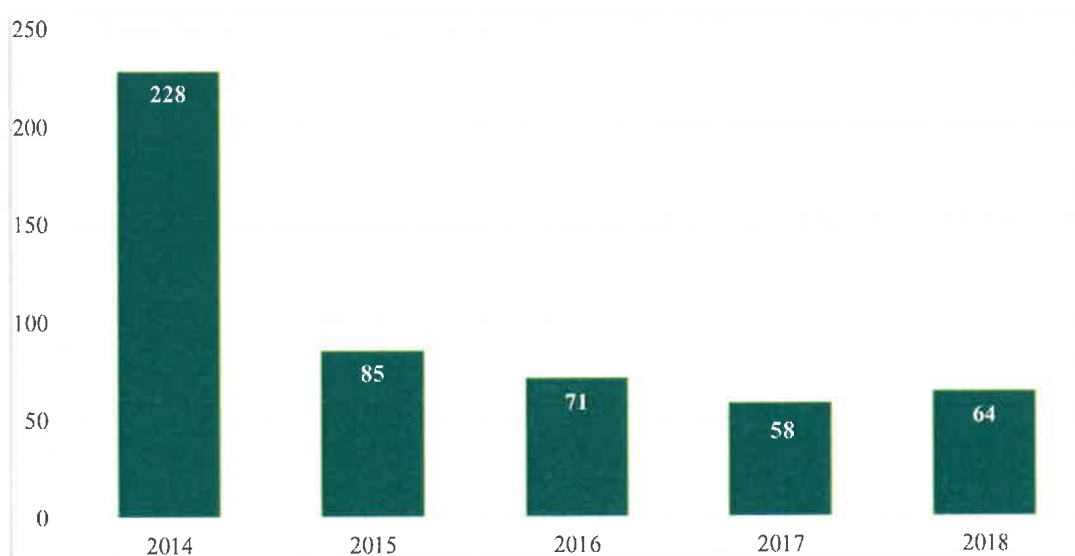
V letu 2018 je Državno odvetništvo RS s 64 zadevami prejelo 10,3 odstotkov več zahtevkov za povračilo škode zaradi sojenja v nerazumnem roku kot leta 2017, ko jih je prejelo 58, kar je bilo sicer 18,3 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je prejelo 71 tovrstnih zadev.

V letu 2018 je imelo Državno odvetništvo RS s 125 zadevami v delu za 25 odstotkov več zadev kot leta 2017, ko je imelo v predhodnem postopku po ZVPSBNO v delu 100 zadev, kar je bilo toliko kot v letu 2016.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo 59 zadev, kar je 23,4 odstotkov manj kot leta 2017, ko je zaključilo 77 zadev.

Državno odvetništvo RS je, upoštevaje podatke iz preteklih obdobj, v letu 2018 zopet prejelo nekoliko več zadev kot v letu 2017, vendar pa še vedno manj kot predpretekla tri leta.

Graf 4: Število prejetih zadev v predhodnem postopku po ZVPSBNO v obdobju 2014 – 2018



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

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

Predhodni postopek	Število prejetih zadev	Število sklenjenih poravnav
	PRR	PRR
CE	12	6
KP	7	
KR	5	1
LJ	23	6
MB	9	4
MS	3	1
NG	2	
NM	2	
PT	1	
SKUPAJ	64	18

Pojasnilo k preglednici 3: Število prejetih zadev predstavlja priпад zadev v letu 2018, število sklenjenih poravnav pa se nanaša na sklenjene poravnave v letu 2018, ne glede na to, ali je bil zahtevek vložen v letu 2018 ali pa morebiti že v letu 2017. Glede na navedeno je mogoče, da je število sklenjenih poravnav večje kot število novo prejetih zadev.

Kot izhaja iz Preglednice 3, je Državno odvetništvo RS v letu 2018 iz tega naslova sklenilo 18 izvensodnih poravnav, kar je 37,9 odstotkov manj kot leta 2017, ko je sklenilo 29 izvensodnih poravnav, kar pa je bilo sicer 21,6 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je bilo s sklenitvijo izvensodne poravnave zaključenih 37 zadev. V letu 2018 je tako Državno odvetništvo na miren način rešilo približno tretjino prejetih zadev, v letu 2017 pa je bila na miren način rešena približno vsaka druga zadeva.

1.4.3 Predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku

1.4.3.1 Uvod

Država odškodninsko odgovarja tudi brez svojega protipravnega ravnanja. V nekaterih primerih se namreč sama zaveže, da bo posameznikom povrnila določene izgube. Govorimo o t. i. povrnitvenih shemah. Tak primer je npr. pri odgovornosti za neupravičeno obsodbo ali neutemeljen odvzem prostosti, pri čemer ni prišlo do pravnomočne obsodilne odločbe – določena je v Zakonu o kazenskem postopku, ki celotno XXXII. poglavje namenja postopku za povrnitev škode, rehabilitacijo in uveljavitev drugih pravic oseb, ki so bile neupravičeno obsojene ali jim je bila neutemeljeno vzeta prostost. Pravica do odškodnine pripada oškodovancu tudi, kadar je odvzem prostosti nezakonit, v tem primeru neodvisno od izida postopka.

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

Tovrstne zahtevke v predhodnem postopku Državno odvetništvo RS obravnava v t. i. PK vpisniku, v skladu z določbo tretje alineje prvega odstavka 42. člena ZDOdv pa le na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani, kjer je zaradi poenotenega obravnavanja zadev ustanovljena posebna Komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku in XIV. poglavju Zakona o prekrških.

1.4.3.2 Statistika

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 24 zahtevkov.

Državno odvetništvo RS je imelo na tem področju v letu 2018 v delu 49 zadev, zaključilo je 38 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih 11 zadev.

Komisija za odločanje o tovrstnih zahtevkih je v letu 2018 zasedala na 7 sejah, na katerih je obravnavala 25 predlogov iz tega naslova. Sklenitev izvensodne poravnave je Državno odvetništvo RS predlagalo v 14 zadevah, 11 zahtevkov je zavrnilo.

1.4.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 24 zahtevkov, kar je 47,8 odstotkov manj kot leta 2017, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 46 zahtevkov, kar pa je bilo sicer 8 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je teh zadev prejelo 50.

Državno odvetništvo RS je imelo na tem področju v letu 2018 v delu 49 zadev, kar je 31 odstotkov manj kot leta 2017, ko je imelo v delu 71 zadev.

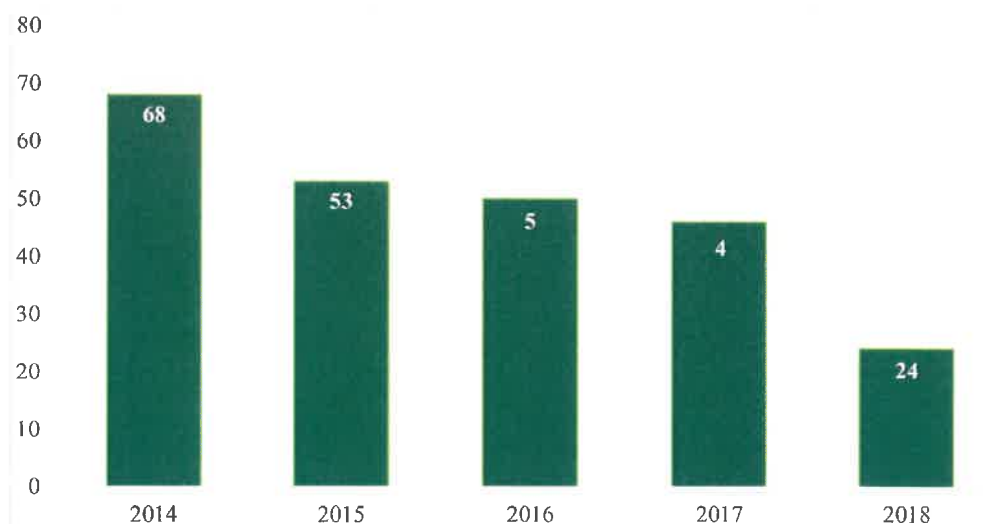
Državno odvetništvo RS je na tem področju v letu 2018 zaključilo 38 zadev, kar je 22,4 odstotkov manj kot leta 2017, ko je zaključilo 49 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo na Državnem odvetništvu odprtih 11 zadev, kar je 50 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih še 22 zadev.

V primerjavi s prejšnjimi leti se število novo prejetih odškodninskih zahtevkov iz tega naslova še naprej vztrajno zmanjšuje, v letu 2018 pa je pripad zadev (24) celo najnižji v zadnjem petletnem obdobju.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS podalo 14 poravnalnih ponudb, sklenjenih pa je bilo 13 izvensodnih poravnav. S tem je doprinos Državnega odvetništva RS k mirnemu reševanju sporov zelo velik, saj vsaka z izvensodno poravnavo zaključena zadeva pomeni manjše število vloženih tožb, pri čemer ni zanemarljivo niti dejstvo, da gre v zadevah zaradi plačila odškodnine zaradi neupravičenega zapora ali pripora praviloma za kompleksne in dolgotrajne sodne postopke. Pri tem pa je verjetnost mirne rešitve spora mogoča tudi v primerih, ko oškodovanci poravnalne ponudbe v predhodnem postopku ne sprejmejo in vložijo tožbo, saj podane poravnalne ponudbe v tovrstnih primerih predstavljajo dobro izhodišče za pogajanja v pravnem postopku in večjo možnost sklenitve sodne poravnave.

Graf 5: Število prejetih zadev po XXXII. poglavju ZKP v obdobju 2014 – 2018



1.4.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS se je odzvalo povabilu Ministrstva za pravosodje k oblikovanju pripomb in predlogov k Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku. Državno odvetništvo RS se pri svojem delu srečuje predvsem z določili XXXII. poglavja ZKP. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku se tega poglavja dotika le z redakcijskimi spremembami, izkušnje Državnega odvetništva RS pa kažejo, da bi bilo smotno sprejeti tudi nekatere druge spremembe zakonskega besedila, kar je tudi obrazloženo predstavilo.

Predlog sprememb se je nanašal na bolj jasno opredelitev predhodnega postopka po XXXII. poglavju ZKP, kot procesne predpostavke. Z ZDOdv je predhodni postopek procesna predpostavka za vložitev tožbe (27. člen). Najnovejša sodna praksa nakazuje, da tudi za predhodni postopek po ZKP v povezavi z ZDOdv veljajo določila o obveznem predhodnem postopku po ZDOdv, a bi bilo to stališče jasneje izraženo, če bi bila takšna določba vnesena tudi v ZKP. Ker so določbe o pretrganju zastaranja del ureditve predhodnega postopka po ZDOdv, takšna določba v ZKP, v primeru sklicevanja na Zakon o državnem odvetništvu, ni več potrebna. Državno odvetništvo RS je predlagalo tudi jasnejšo opredelitev razlogov, ki izključujejo pravico do odškodnine.

1.4.4 Predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških

1.4.4.1 Uvod

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

Tovrstne zahtevke v predhodnem postopku Državno odvetništvo RS obravnava v t. i. PP vpisniku, v skladu z določbo tretje alineje prvega odstavka 42. člena ZDOdv pa le na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani, kjer

je zaradi poenotenega obravnavanja zadev ustanovljena posebna Komisija za odločanje o 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 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 9 novih zadev in je imelo na tem področju v letu 2018 v delu 10 zadev. Zaključilo je 7 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa so bile odprte 3 zadeve.

Komisija za odločanje o tovrstnih zahtevkih je v letu 2018 zasedala na 7 sejah, na katerih je skupno obravnavala 7 predlogov iz tega naslova. Sklenitev izvensodne poravnave je Državno odvetništvo RS predlagalo v 4 zadevah, sklenjene so bile 4 izvensodne poravnave.

1.4.4.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 9 novih zadev, kar je za 800 odstotkov več kot leta 2017, ko je Državno odvetništvo RS prejelo le eno zadevo, kar pa je bilo skoraj 89 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je teh zadev prejelo devet.

Na tem področju je bilo v letu 2018 v delu 10 zadev, kar je 25 odstotkov več kot leta 2017, ko je imelo na tem področju v delu 8 zadev.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo 7 zadev, kar je natanko toliko kot leta 2017.

Na dan 31. 12. 2018 so bile odprte 3 zadeve, kar je 200 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2017, ko je bila odprta 1 zadeva.

V primerjavi s prejšnjim letom, ko je Državno odvetništvo RS prejelo le en zahtevek in je bil pripad odškodninskih zahtevkov iz tega naslova najnižji v zadnjih petih letih, je bilo v letu 2018 spet vloženih nekoliko več predhodnih zahtevkov iz tega naslova, vendar gre za premajhen vzorec, da bi se iz njega lahko delalo kakršnekoli zaključke.

1.5 Postopki izvršbe in zavarovanja

1.5.1 Uvod

Državno odvetništvo RS v izvršilnih postopkih v skladu z Zakonom o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) zastopa Republiko Slovenijo, ki kot stranka lahko nastopa na strani dolžnika ali upnika v postopkih izvršbe 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, glede na dejstvo, da je z njim, kot že rečeno, Republiki Sloveniji naloženo plačilo obveznosti.

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.

1.5.1.1 Izvršilni postopki glede denarnih terjatev

1.5.1.1.1 Davčne terjatve

Terjatve države iz naslova neplačanih davkov in prispevkov fizičnih ter pravnih oseb temeljijo na seznamih izvršilnih naslovov (SIN). Te izda Finančna uprava RS, ki je z vidika Državnega odvetništva RS že vrsto let najbolj pogosto zastopan upnik v izvršilnih sodnih postopkih. Terjatve iz naslova davkov in prispevkov v skladu z Zakonom o davčnem postopku (ZDavP-2) primarno izterjuje Finančna uprava RS, ki v postopku davčne izvršbe poseže na dolžnikova denarna sredstva oziroma premičnine. Če pa tak postopek izterjave ni uspešen, Državno odvetništvo RS neplačane davke in prispevke na predlog posameznega finančnega urada izterjuje v (sodnem) izvršilnem postopku z izvršilnim sredstvom prodaje nepremičnin ali poslovnega deleža dolžnika oziroma terjatve v višini davčnega dolga zavaruje z vpisom zastavne pravice na nepremičnini ali poslovnem deležu, ki je last dolžnika.

1.5.1.1.2 Delovno-socialne terjatve

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

1.5.1.1.3 Stroški sodnih postopkov in stroški sodišč

V skladu z določbo 8. člena ZDOdv se stroški zastopanja Državnega odvetništva RS v postopkih pred sodišči in drugimi organi obračunavajo po tarifi, ki ureja odvetniške storitve, ta sredstva pa so prihodek proračuna Republike Slovenije. Državno odvetništvo RS ima tako na podlagi izvršilnih naslovov priznane stroške, ki so nastali pri zastopanju Republike Slovenije. Odvetniški stroški pa so lahko priznani tudi nasprotni stranki, ki ima izvršilni naslov za njihovo izterjavo. Te je dolžan plačati posamezni zastopani subjekt.

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

1.5.1.1.4 Odškodnine

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

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

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

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

1.5.2 Statistika

Leta 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 5.414 zadev v postopkih izvršbe in zavarovanja, od vseh izvršilnih zadev, prejetih v letu 2018, pa je prejelo:

- 2.513 zadev, povezanih s postopkom izvršbe,
- 2.405 zadev, povezanih s postopkom zavarovanja,
- 493 postopkov, povezanih z izvršbami v tujini, in
- 3 zadeve v predhodnem postopku.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2018 v delu 18.445 zadev, rešenih je bilo 4.629 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih 13.650 zadev.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo v reševanje 5.304 zadev, kjer RS nastopa kot upnik, ter 53 zadev, kjer nastopa kot dolжник. Poleg navedenega je Državno odvetništvo prejelo tudi 25 zadev, kjer RS nastopa kot dolжник dolжник in 28 zadev, kjer RS nastopa kot dolжник na podlagi kaducitete in je tako vstopila v izvršilni postopek zoper dolžnika, ki je tekom postopka umrl in so se dediči dedovanju odpovedali iz razloga prezadolženosti zapustnika.

Leta 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 5.414 zadev v postopkih izvršbe in zavarovanja, kar je 4,1 odstotkov več kot leta 2017, ko je prejelo 5.199 zadev, kar je bilo sicer 4,9 odstotkov manj kot leta 2016, ko je prejelo 5.469 tovrstnih zadev.

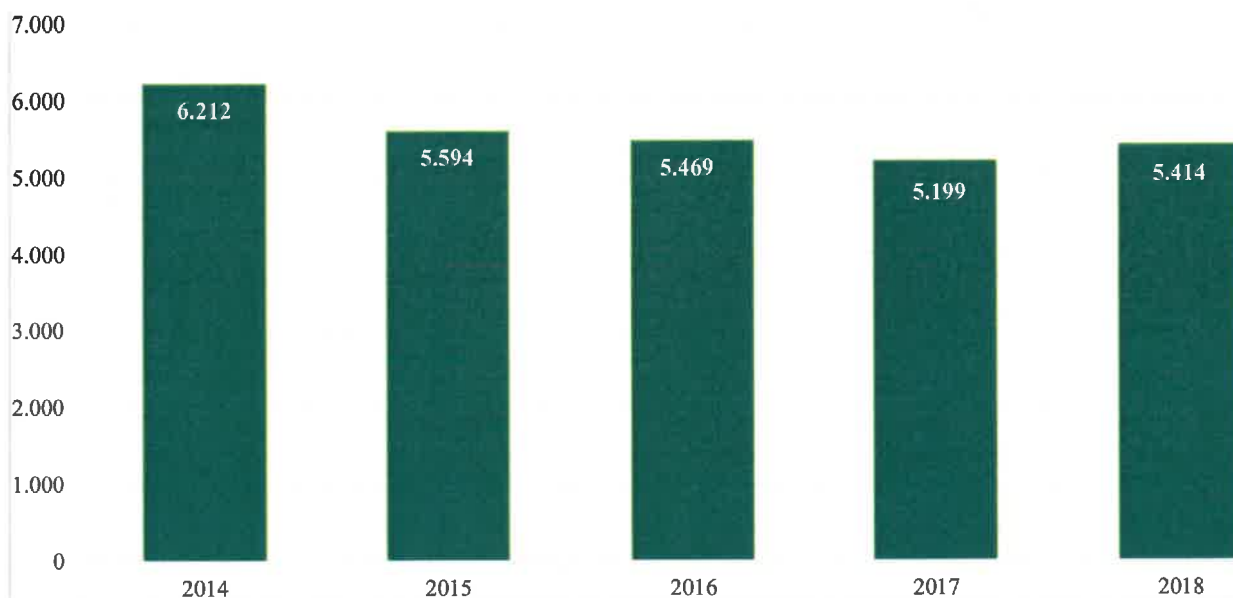
Skupno je imelo v delu 18.445 zadev, kar je 4,8 odstotkov več zadev kot se jih je obravnavalo v letu 2017, ko je bilo v delu 17.593, kar pa je bilko sicer 3,7 odstotkov več zadev kot v letu 2016, ko je imelo v delu 16.968 zadev.

Zaključilo je 4.629 zadev, kar je 9,4 odstotkov manj kot leta 2017, ko je zaključilo 5.107 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je bilo odprtih 13.650 zadev, kar je sicer 9,9 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih 12.422 zadev.

Statistični podatki kažejo, da se v letu 2018 število novih zadev v primerjavi s prejšnjimi leti, ko je bilo sicer zaznati trend zmanjševanja novih zadev, ni bistveno povečalo. Kljub konstantnemu zmanjševanju števila novih zadev pa je zadev v delu vsako leto več, 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 2018 še večje kot v letu 2017, ko je bilo sicer tudi večje od števila prenesenih zadev iz leta 2016.

Graf 6: Število prejetih zadev s področja izvršbe in zavarovanja v obdobju 2014 – 2018



1.5.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

1.5.4.1 Davčne terjatve

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

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

1.5.4.2 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. Tudi v tem postopku nastajajo stroški postopka, glede katerih pa je praksa sodišč različna, saj nekatera sodišča dovolijo zavarovanje tudi za stroške zavarovanja, nekatera pa predlog v tem delu zavrnejo in dolžniku zgolj naložijo plačilo stroškov zavarovanja upnika v breme dolžnika. Takšne stroške pa je v nadaljevanju skoraj nemogoče izterjati, saj dolžnik drugega premoženja, na katerega bi bilo mogoče seči z izvršbo, nima in je prav

zaradi navedenega prišlo do situacije, da se davčni dolg zavaruje s hipoteko na nepremičnini dolžnika. Prednost zavarovanja davčnega dolga na nepremičnini dolžnika v primerjavi z izvršbo na nepremičnini dolžnika pa je po oceni Državnega odvetništva RS v tem, da se zavaruje prednostni vrstni red terjatve pred vsemi poznejšimi upniki in RS pride do poplčila v primeru, da izvršbo predlaga drug upnik, pred upniki, ki imajo slabši vrstni red. Kljub vsemu pa 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 RS zavarovane že drugi upniki ter upoštevati tudi vrednost nepremičnine v primerjavi z višino zavarovane terjatve, nesmiselno pa je tudi več zavarovanj na isti nepremičnini, saj vsakemu sodnemu postopku sledi stroškovna posledica.

1.5.4.3 Stroški postopka

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

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

1.5.4.4 Plačilo obveznosti po pravnomočnih sodnih odločbah

Glede na to, da postopek izvršbe sledi predhodno pravnomočno končanemu sodnemu postopku in terjatev upnika zoper RS izvira iz predhodno izposlovanega izvršilnega naslova, bi si morala ministrstva in državni organi, na katere se izvršilni naslov nanaša, prizadevati, da se sodne odločbe izvršijo pravočasno in tako, kot se glasijo, saj z zamudo pri izplačilu po sodbi nastajajo dodatni izdatki z zamudnimi obrestmi od glavnice in prisojenih stroškov, v primeru izvršilnega postopka pa tudi stroški slednjega, obenem pa se z dodatnimi postopki obremenjujejo tudi sodišča.

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

Tovrstnih zadev na letni ravni sicer ni veliko, saj državni organi svoje obveznosti večinoma izvršujejo redno.

1.5.4.5 Stroški sodišč

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

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

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

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

Stroški sodišč so številni (npr. takse, stroški, ki jih založi sodišče, globe, terjatve iz naslova odvzema premoženjske koristi, stroški postopka po ZP-1 in ZKP, denarne kazni po ZPP, ZIZ in ZKP ipd.) kot predstavljeno zgoraj, pa je ureditev glede njihove prisilne izvršitve različna. Glede na navedeno je na mestu razmislek, ali naj država tovrstno problematiko uredi enotno v enem javnofinančnem predpisu, v katerem bodo obravnavani vsi prihodki proračuna, ki nastanejo na teh pravnih podlagah, prav tako pa bodo jasno določeni nosilci teh terjatev in sam postopek izterjave. Ureditev bi morala biti pregledna tudi zaradi nadzora nad uspešnostjo izterjave. Na ta način bi se posledično tudi lažje zaznale in odpravljale težave, ki bi pri izterjavi tovrstnih stroškov nastale v praksi.

1.5.4.6 Predhodni postopek v izvršilnih postopkih

Z uveljavitvijo ZDOdv je predpisan obvezni predhodni postopek pred Državnim odvetništvom RS, ki je pogoj za uvedbo pravnega ali drugega postopka. Kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, mora pristojnemu sodišču predložiti potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora v predhodnem postopku, sicer se tožba ali drug predlog za začetek postopka s sklepom zavrže.

Določilo šestega odstavka 27.člena ZDOdv določa izjeme, kjer določbe ZDOdv glede obveznega predhodnega postopka ne veljajo, med katerimi pa je s področja izvršbe uvrščena zgolj izvršba na podlagi izvršilnega naslova, ne pa tudi izvršba na podlagi verodostojne listine.

Eden od namenov zakonske določitve obvezne procesne predpostavke poskusa mirne rešitve spora, katere obstoj se dokazuje z obvezno priložitvijo potrdila Državnega odvetništva RS iz določila 35. člena ZDOdv tožbi ali predlogu, s katerim se uvede postopek, je zagotovo razbremenitev sodišč in posledično zmanjševanje sodnih zaostankov v postopkih, kjer je udeležena država kot tožena stranka oziroma dolжник v izvršilnih postopkih. Logično je zato tudi, da zakonodajalec ni določil obveznega predhodnega postopka v zadevah, kjer je upnik (nasprotna stranka Republike Slovenije) že izposloval izvršilni naslov v drugem postopku proti državi. Vendar pa takšne izjeme zakonodajalec ni predvidel v postopkih na podlagi verodostojne listine. Z navedenimi postopki se izvršilni naslov šele ustvari, če dolжник predlogu ne ugovarja, oziroma če mu ugovarja neuspešno. Sklep o izvršbi je namreč v postopkih na podlagi verodostojne listine sestavljen iz dveh delov, in sicer dela, s katerim sodišče dolžniku naloži, da v določenem roku poravna upnikovo terjatev, ter dela, s katerim sodišče dovoli izvršbo z določenimi izvršilnimi sredstvi, če terjatev ne bo poravnana v določenem roku. Če dolжник zoper sklep o izvršbi vloži obrazložen ugovor, sodišče postopek nadaljuje, kot da je bila vložena tožba. V tem primeru bi moral upnik, ki želi zoper Republiko Slovenijo vložiti predlog na podlagi verodostojne listine, zahtevek pred vložitvijo predloga za izvršbo na podlagi verodostojne listine, ki se vloga elektronsko preko Centralnega oddelka za verodostojno listino Okrajnega sodišča v Ljubljani, na podlagi določila 27. člena ZDOdv pri Državnem odvetništvu RS predhodno vložiti predlog za mirno rešitev razmerja, saj je takšen predhodni postopek obvezna procesna predpostavka za vložitev predloga za izvršbo na podlagi verodostojne listine. To pomeni, da bi moral upnik, ki želi vložiti predlog za izvršbo na podlagi verodostojne listine, takšnemu predlogu obvezno priložiti tudi potrdilo iz 35. člena ZDOdv, sicer bi moralo sodišče takšen predlog zavreči.

Kot izhaja iz določila četrtega odstavka 27. člena ZDOdv, mora biti obvezna procesna predpostavka izpolnjena v fazi pred vložitvijo predloga za izvršbo na podlagi verodostojne listine, zato takšne pomanjkljivosti predloga ni mogoče sanirati za nazaj, kar pomeni, da bi moralo sodišče ob neizpolnjevanju procesne predpostavke v vsakem primeru predlog za izvršbo v skladu s povsem jasnim določilom četrtega odstavka 27. člena ZDOdv zavreči brez vsakršne nadaljnje obravnave.

Kljub navedenemu in kljub povsem jasnim določilom ZDOdv pa Državno odvetništvo RS ugotavlja, da je praksa sodišč povsem drugačna. V nobenem od prejetih primerov sklepov o izvršbi na podlagi verodostojne listine predlog za mirno rešitev spora po določilu 27. člena ZDOdv pred vložitvijo predloga za izvršbo ni bil vložen. Glede na navedeno upniki tudi niso razpolagali s potrdilom o neuspelem poskusu mirne rešitve spora, ki bi ga morali predložiti sodišču obenem s predlogom za izvršbo, da bi dokazali obstoj obvezne procesne predpostavke. Sodišče bi moralo takšen predlog zavreči brez nadaljnje obravnave, v praksi pa izvršilno sodišče izda sklep o izvršbi na podlagi verodostojne listine ter ga Državnemu odvetništvu RS vroča kljub določilu 27. člena ZDOdv. Državno odvetništvo je v navedenih primerih v ugovorih zoper sklepe o izvršbi na podlagi verodostojne listine uveljavljalo neizpolnitev obvezne procesne predpostavke po 27. členu ZDOdv, vendar sodišče v takšnih primerih sklep o izvršbi deloma razveljavi ter odloči, da bo o zahtevku in stroških odločalo sodišče v pravnem postopku z obrazložitvijo, da ZIZ drugačne odločitve v postopkih verodostojne listine ne predvideva. Takšnemu stališču se Državno odvetništvo RS ne pridružuje, saj meni, da je podlaga za zavrženje predloga, ki nima predloženega potrdila iz 35. člena ZDOdv, podana v določilu četrtega odstavka 27. člena ZDOdv in da je določilo povsem jasno in ne potrebuje nobene dodatne razlage. Državno odvetništvo RS tudi ni uspelo s pritožbo zoper takšen sklep o nadaljevanju postopka v pravnem postopku, prav tako po podatkih Državnega odvetništva RS do sedaj ni bila vložena nobena zahteva za varstvo zakonitosti s strani Vrhovnega državnega tožilstva RS, čeprav je v eni zadevi Državno odvetništvo RS na Vrhovno državno tožilstvo RS vložilo pobudo za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti.

Državno odvetništvo meni, da bi sodišče moralo obstoj obvezne procesne predpostavke obvezno preveriti pred izdajo sklepa o izvršbi na podlagi verodostojne listine. Prav tako meni, da sklepa o izvršbi na podlagi verodostojne

listine ob odsotnosti potrdila iz 35. člena ZDOdv ne bi smelo izdati. V primeru, da bi bil sklep izdan, pa bi ga moralo vsaj po vložnem ugovoru Republike Slovenije razveljaviti in predlog brez nadaljnje obravnave zavreči v skladu z določilom četrtega odstavka 27. člena ZDOdv, saj procesna predpostavka ni izpolnjena niti za začetek postopka (in takšna pomanjkljivost tudi ne more biti sanirana v nadaljevanju). V praksi pa izvršilno sodišče kljub neizpolnjeni procesni predpostavki za začetek postopka postopek podaljšuje še z nadaljnjo izdajo sklepa, s katerim odloči, da se bo zahtevek obravnaval v pravnem postopku. V pravnem postopku namreč sodišče zahtevka sploh ne more vsebinsko obravnavati, saj procesne predpostavke niso izpolnjene niti za začetek postopka. V nadaljevanju takšno tožbo zavrne šele sodišče v pravnem postopku ali gospodarskem sporu. Takšno postopanje sodišča pa je po mnenju Državnega odvetništva RS v nasprotju z namenom določila 27. člena ZDOdv, saj nasprotuje namenu, ki ga je zakonodajalec zasledoval s sprejemom zakona. V praksi sodišče po vložitvi ugovora Republike Slovenije zoper sklep o izvršbi izda še najmanj dva sklepa (sklep o ugovoru, zoper katerega je mogoča pritožba in v pravnem postopku oz. gospodarskem sporu sklep o zavrženju tožbe, zoper katerega je prav tako mogoča pritožba), v tem času pa poteče tudi določen čas, pri čemer je potrebno zadevo z izvršilnega sodišča dodeliti na civilni oddelek ali gospodarski oddelek pristojnega okrajnega ali okrožnega sodišča, kar pa zagotovo ne sledi namenu, ki ga je zakonodajalec zasledoval z ureditvijo predhodnega postopka v ZDOdv, hkrati pa takšno postopanje tudi povečuje stroške postopka ter nasprotuje temeljnemu načelu ekonomičnosti postopka. Za navedene postopke določilo šestega odstavka 27. člena določa, da predstavljajo izjemo od predpisanega obveznega predhodnega postopka poskusa mirne rešitve spora pred Državnim odvetništvom RS. V primeru, da je upnik prisiljen svojo terjatev zoper RS, za katero je že pridobil izvršilni naslov (npr. pravnomočno in izvršljivo sodbo) izterjati po sodni poti, slednjemu ni potrebno pred vložitvijo predloga za izvršbo vložiti predloga za mirno rešitev spora pred Državnim odvetništvom.

1.5.4.7 Izvršilni postopki, v katerih RS nastopa kot dolžnik

Državno odvetništvo RS v postopkih, kjer zastopa RS kot dolžnika bodisi na podlagi verodostojne listine (VL) ali na podlagi izvršilnega naslova in gre za elektronsko vlaganje predlogov za izvršbo (COVL), ugotavlja, da prihaja do napak v označbi stranke dolžnika in posledično tudi 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 (tudi davčno številko, matično število RS), 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 AJPESA-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 RS). Posamezno ministrstvo ni in ne more biti stranka postopka, poleg navedenega očitno sistem elektronskega poslovanja sodišča dopušča, da se izdajajo sklepi v nasprotju z določilom 16. a člena ZIZ in v nasprotju z določili ZPP, ki določajo kdo je lahko stranka postopka. Predlogi in sklepi tudi niso skladni z izvršilnim naslovom, na podlagi katerih so izdani, vendar sodišča v praksi ugovor dolžnika v tej smeri povsem zanemarijo. Sklepi z napačnim sedežem dolžnika se tudi napačno vročajo na naslov ministrstva neposredno. Takšna vročitev državnemu organu ali ministrstvu ni skladna z določilom 18. člena ZDOdv, ki določa, da se vsa pisanja povezana s subjekti, ki jih zastopa Državno odvetništvo RS, vročajo zgolj sedežu ali zunanjemu oddelku državnega odvetništva. V skladu z določilom drugega odstavka 18. člena ZDOdv vročitve, ki niso opravljene v skladu z določilom prvega odstavka 18. člena ZDOdv, nimajo pravnega učinka. Dejansko pa lahko privedejo do škodljivih posledic za proračun, saj je poplačilo upnika oziroma odtegnitev z računa dolžnika nemalokrat povezana z (napačno) vročitvijo sklepa ali pravnomočnostjo sklepa o izvršbi. Glede na navedeno Državno odvetništvo RS opozarja, da bi moralo sodišče tudi v izogib škodljivim posledicam za proračun, pred izdajo sklepa o izvršbi preveriti, ali se izvršilni naslov dejansko nanaša na dolžnika, kot ga je upnik označil z identifikacijskimi znaki v predlogu, 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. Takšno postopanje pa nenazadnje privede tudi do zavlačevanja postopkov ter povzroča dodatne stroške strankam postopka. Zgoraj navedene težave z elektronskim poslovanjem pri vlaganju predlogov in izdaji sklepov o izvršbi Državno odvetništvo RS zaznava tako pri izvršbi na podlagi izvršilnega naslova, kot tudi pri izvršbi na podlagi verodostojne listine, pri čemer

sodišča ugovor RS v tej smeri povsem zanemarijo, kar ima posledice tudi glede stroškov postopka, ki jih ima proračun z ugovori, ki jih Državno odvetništvo vlaga v imenu in za račun RS.

1.5.4.8 Izvršilni postopki, v katerih RS nastopa kot upnik

Gre za primere, ko Državno odvetništvo za RS vlaga predloge za izvršbo za različne vrste terjatev, ki jih izkazuje na podlagi računa, overjenega izpisa odprtih postavk, obračuna obresti. Predloge za izvršbo se vlaga elektronsko, pri čemer sistem pogosto ne deluje brezhibno in so v njegovem delovanju zastoji. Občasno je potrebno opravilo ponoviti, ker se sistem izključuje.

V praksi Državnega odvetništva RS 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 povrnejo upniku le, če je izvršba uspešna, kar pa je skoraj nemogoče napovedati. Enako velja tudi za izvršbo na podlagi izvršilnega naslova.

V letu 2018 je Državno odvetništvo prejelo največje število zadev v izterjavo s strani Ministrstva za javno upravo Gre za plačilo storitev za digitalne certifikate, za uporabo katerih so bile sklenjene pogodbe z dolžniki in znaša letni znesek terjatve od 6,38 EUR do 9,37 EUR (odvisno od leta nastanka terjatve), pri čemer je znatni del terjatev bil zastaran še pred posredovanjem opomina nasprotni stranki. Del zadev je bil vrnjen stranki, ker so bili dolžniki ministrstva ali državni organi in zato sodni postopek ni mogoč (Državno odvetništvo pa zastopa RS pred sodišči v skladu z določilom 12.čl. ZDOdv), za del terjatev se je v postopku po posredovanju opominov ugotovilo, da so plačane; v delu so dolžniki terjatve poravnali po opominu; v nekaterih primerih pa gre za neizterljive terjatve, ker je pravna oseba prenehala po koncu stečajnega postopka. V primerih, kjer znesek terjatve ne dosega niti stroškov vložitve predloga za izvršbo (najmanj 50 točk, kar znaša 22,95 EUR in največ 200 točk po Zakonu o odvetniški tarifi, kar znaša 91,8 EUR), Državno odvetništvo RS meni, da bi morala stranka upoštevati načelo ekonomičnosti postopka in preučiti možnost odpisa takšne terjatve, še posebej, če je le-ta zastarana ali če so možnosti za uspešnost izvršbe minimalne (dolžnik nima računa ali je le-ta blokiran, dolžnik nima zaposlitve, dolžnik ima zgolj nepremičnine v katerih živi – znesek terjatve pa je minimalen, dolžnik ima zgolj premičnine manjše vrednosti – znesek terjatve pa je minimalen, ali če bi dolžnik z ugovorom zastaranja v postopku uspel in bi s tem nastala dolžnost vrnitve stroškov ugovornega postopka dolžniku v škodo proračuna...) oziroma bi bili stroški izterjave nesorazmerno veliki glede na terjatev upnika (izvršba na premičnine, izvršba na nepremičnine). Poleg navedenega pa bi po mnenju Državnega odvetništva RS morali upniki, kadar je v pogodbi med upnikom in dolžnikom določeno, da lahko v primeru neizpolnjevanja obveznosti po pogodbi od slednje odstopijo, navedeno možnosti izkoristiti, saj s tem preprečijo nastajanje nadaljnjih terjatev in zadolževanje dolžnika, ki praviloma ne plačuje iz razloga, ker tega ne zmore in tudi ne bo zmožen v prihodnje.

Državno odvetništvo zastopa RS kot upnika v postopkih na podlagi izvršilnega naslova predvsem v zadevah na podlagi seznama izvršilnih naslovov Ministrstva za finance, Finančne uprave RS in na podlagi sodnih odločb (pravnomočne in izvršljive sodbe in sklepi sodišč). Na podlagi sodnih odločb se izterjujejo različne terjatve, ki so povezane s predhodnimi sodnimi postopki (odškodnine, pogodbene kazni, vračila zneskov po pogodbah zaradi kršitve pogodbe, štipendije, stroški šolanja, preveč izplačane plače, neupravičeno prejeti socialni prejemki, najemnine in uporabnine, kot tudi stroški mediacije, stroški Državnega odvetništva, ki so prisojeni RS kot stranki postopka,...). Največji pripad zadev je v tem delu odpadel na izterjavo davčnih obveznosti na podlagi seznama izvršilnih naslovov FURS, stroški in prihodki sodišč ter pravnomočno prisojenih stroškov Državnega odvetništva RS na podlagi sodbe ali sklepov sodišč.

Kot sredstva izvršbe se v večini primerov v zadevah, kjer je stranka FURS in se izterjujejo davčne obveznosti, predlaga prodaja nepremičnine dolžnika (izvršbo na račun in stalne prejemke dolžnika ter izvršbo na premičnine vodi sicer FURS kot upravno izvršbo), v zadnjem času tudi izvršbo na delež družbenika. V preostalih primerih

pa se predlaga kot sredstvo izvršbe predvsem rubež denarnih sredstev na računu dolžnika ter izvršba na plačo in druge stalne prejemke dolžnika.

Državno odvetništvo ugotavlja, da so postopki izvršbe dolgotrajni ter povzročajo velike stroške upniku, predvsem, če gre za izvršbo na nepremičnine dolžnika. Stroške izvedencev – cenilcev – po določitih ZIZ zalaga upnik (običajno FURS), slednji pa niso zanemarljivi (cca 1.500 EUR brez dopolnitve mnenja). V praksi se pogosto dogaja, da se izvršba na terjatev, ki bistveno presega vrednost nepremične po GURS-u in je tudi že predhodno (pred vložitvijo predloga za izvršbo) obremenjena s hipotekami (pogosto tudi več hipotekami) drugih upnikov za visoke zneske, zaradi nezainteresiranosti potencialnih kupcev ustavi na prvi ali drugi javni dražbi. V takem primeru niti ni poplačana terjatev RS, niti stroški postopka, ki so nastali z vlogami Državnega odvetništva RS v višini po odvetniški tarifi, ter stroški cenilca, ki je izdelal mnenje o vrednosti nepremičnine. Poplačilo je torej iz takega postopka prejel zgolj izvedenec v izvršilnem postopku, ki je poplačan iz predujma upnika. V primeru, da se nepremičnina na dražbi proda, pa je poplačilo upnika (RS) 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. V skladu z določilom 197. člena ZIZ se sicer res najprej poplačajo stroški postopka, davek od prometa nepremičnin – ki nastane šele če je nepremičnina prodana, kot tudi NUSZ za zadnje leto, šele v nadaljevanju pa se poplačajo hipotekarni upniki z boljšim vrstnim redom. V praksi se neredko zgodi, da so poplačani zgolj stroški izvršilnega postopka, morebiti tudi davek od prometa z nepremičnino, za ostale terjatve pa kupnina ne zadošča. Na takšen način se tudi povečuje pripad odprtih zadev za izterjavo stroškov Državnega odvetništva RS zaradi neuspešno izterjanih pravnomočno prisojenih stroškov postopka izvršbe. Državno odvetništvo RS ocenjuje, da je v takšnih primerih predlog za izvršbo na nepremičnino dolžnika nesmotrn in ekonomsko neupravičen, RS kot upnik pa bi se morala izogibati postopkom, ki so sami sebi namen. Posebej pa je pa bi bilo potrebno proučiti smotrnost vztrajanja pri predlogu za izvršbo v primerih, kjer tekom postopka vloži ugovor tretjega tudi oseba, ki sicer ni vpisana v zemljiški knjigi kot lastnik nepremičnine, vendar pa izkazuje lastninsko pravico s sklenjeno pogodbo o prenosu lastninske pravice na nepremičnini, ki je notarsko overjena. V teh primerih se v praksi poleg izvršilnega postopka vodi po vloženi tožbi še pravda zaradi nedopustnosti izvršbe in se nastajajo stroški postopka, ki lahko na podlagi sodne odločbe bremenijo proračun, še v tem delu.

Vprašljiva je tudi ekonomičnost in smotrnost postopka s prodajo deleža družbenika. Navedenega izvršilnega sredstva se prav tako v večini primerov poslužuje FURS. Tudi v tem primeru je potrebno delež družbenika oceniti, pri čemer je večinoma vrednost cele družbe ocenjena na nič EUR ali minimalni znesek. Državno odvetništvo RS v letu 2018 ni zasledilo primera uspešne prodaje deleža družbenika v izvršbi in uspešnega – vsaj delnega poplačila upnika v izvršilnem postopku, zato bi bilo potrebno v bodoče - glede na visoke stroške postopka – še posebej skrbno proučiti smotrnost takšnega predloga za izvršbo z navedenim izvršilnim sredstvom. V celem izvršilnem postopku tako poplačilo prejme zgolj izvedenec, ki oceni vrednost družbe oziroma deleža družbe in je poplačan iz predujma upnika (ki pa niti ne prejme vračila založenega predujma oziroma stroškov, ker družba ni nič vredna, oziroma ker se v izvršbi ne proda in upnik ne prejme nobenega poplačila, tudi v delu prednostnih terjatev ne). Tudi v teh primerih tako ostanejo nepoplačani stroški, nastali Državnemu odvetništvu RS po odvetniški tarifi, in stroški za izdelavo mnenja izvedenca – cenilca, ki jih je skoraj nemogoče izterjati od dolžnika, ki drugega premoženja nima.

1.5.4.9 Izvršilni postopki, v katerih RS nastopa kot dolžnik, na katerega je na podlagi sklepa o dedovanju prešlo premoženje zapustnika, ki je bil dolžnik v izvršilnem postopku

V navedenih primerih gre za situacije, ko je bilo zoper 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 RS, v praksi pa to pomeni, da na RS ne preide nobeno vnovčljivo premoženje, saj ga zapustnik ni imel, ker je bil zadolžen, 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 v primerjavi s preteklimi obdobji beleži znatno zmanjšanje pripada zadev, povezanih z izvršilnimi postopki, kjer RS nastopa kot pravni naslednik dolžnika, ki je tekom postopka umrl. V zadevah, ki so odprte iz preteklih obdobj, pa prihaja do težav, ki so predvsem povezane s premoženjem, ki je prešlo na RS, saj tega premoženja ni, RS pa s predlogi za omejitev izvršbe na premoženje, ki je prešlo podlagi sklepa o dedovanju na RS, za razliko od upnikov, ki predlagajo drugo izvršilno sredstvo, praviloma ne uspe. Tako dejansko pride do poplačil preko višine vrednosti premoženja, ki je na državo dejansko prešlo na podlagi sklepa o dedovanju. Še posebej se problem izpostavlja v zadevah, kjer je izvršba dovoljena na podlagi izvršilnega naslova (zoper pravnega prednika RS – zapustnika), saj se v teh primerih opravlja izvršba pred pravnomočnostjo sklepa.

Kot primer, ki ga sodišče šteje za kaduciteto, pa je Državno odvetništvo RS v letu 2018 prejelo tudi primer, ko se izvršba nadaljuje zoper RS kot hipotekarnega dolžnika. Gre za primer, ko je država v zapuščinskem postopku na podlagi 128.čl. Zakona o dedovanju (ZD) uveljavila omejitev dedovanja po zapustnici, ki je bila dolžnica v izvršilnih postopkih in je tako RS postala delna lastnica nepremičnine, ki je predmet izvršilnega postopka in ki je bila že predhodno obremenjena s hipoteko. Izvršilno sodišče je izdalo sklep o nadaljevanju izvršbe tudi zoper RS in na delež nepremičnine, ki je last RS, čeprav je RS postala lastnica nepremičnine zgolj v namen poplačila. Očitno gre za primer, ki predstavlja pravno praznino in katerega zakonodajalec ob sprejemu zakona ni imel v mislih, saj je namen takšne ureditve poplačilo (vračilo) državi tistega, kar je zapustnica prejela iz proračuna kot upravičenka do denarne socialne pomoči. V identičnem primeru je sodišče ugovor RS zavrnilo in se zadeva trenutno nahaja v pritožbi.

1.5.4.10 Izvršba v tujini

Državno odvetništvo je v letu 2018 prejelo v reševanje 492 zadev, v katerih se terjatve RS izterjujejo v tujini, in sicer:

- 155 zadev za zneske terjatev do 70 EUR, in sicer za zneske od 6,20 EUR do 67,50 EUR, pri čemer vsota predstavlja znesek 5.575,94 EUR;
- 236 zadev, za zneske od 70-500 EUR v razponu od 70,22 do 500,00 EUR, pri čemer večina predstavlja znesek do 250 EUR, skupna vrednost pa znaša 49.983,55 EUR;
- 44 zadev za zneske od 500-1.000 EUR v razponu od 510,00 EUR do 914,00 EUR, pri čemer večino predstavljajo zneski do 650 EUR, vsota vseh pa znaša 28.935,01 EUR;
- 51 zadev v zneskih nad 1.000 EUR, pri čemer večina predstavlja zneske med 1.000 in 3.000 EUR, vsota vseh pa je 251.240,06 EUR.

Skupaj je imelo Državno odvetništvo konec leta 2018 ob upoštevanju zadev iz predhodnih obdobj v reševanju 1.012 zadev izterjave v tujini, pri čemer največji delež odpade na:

- stroške in prihodke sodišč: 951 zadev (večinoma sodne takse in terjatve, ki jih v RS sicer izterjuje FURS)
- stroške državnega odvetništva: 45
- plačilo storitev državnih organov: 10.

V vseh zadevah Državno odvetništvo RS zastopa RS kot upnika. Z izjemo treh primerov, ko gre za plačilo storitev državnih organov in plačilo škode, so v vseh primerih predmet izterjave stroški Državnega odvetništva RS in stroški in prihodki sodišč, med katere v večini primerov sodijo sodne takse, stroški zaradi oprostitve stroškov po sklepu sodišča, stroški mediacije, predujmi, ki so bili plačani iz sredstev sodišča, stroški kazenskega postopka, globe ipd. V Republiki Sloveniji se takšni stroški večinoma izterjujejo bodisi po uradni dolžnosti, bodisi jih izterjuje FURS v upravni izvršbi. Za izterjavo v tujini pa primerne ureditve ni, poleg tega Državno odvetništvo

RS ne razpolaga s podatki o premoženju dolžnika v tujini, niti nima ustrezne pravne podlage za pridobitev podatkov, potrebnih za izvršbo, iz tujine, kot je podana v določilu 7. člena ZDOdv, ki velja za območje RS. 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, temveč tudi v Afriki, Ameriki, Avstraliji, Aziji,..., kar zahteva ne samo poznavanje tujih predpisov in znanje jezikov dolžnikov, saj slednji v večini primerov tudi enostavnega poziva za plačilo dolga v slovenskem jeziku ne razumejo, velikokrat pa tudi v angleškem ne. Kljub vsemu Državno odvetništvo RS veliko število zadev reši na način, da dolžnikom posreduje poziv za plačilo dolga in slednji svoj dolg po pozivu dejansko tudi plačajo.

V nekaj primerih je Državno odvetništvo RS neplačane sodne takse v zapuščinskem postopku zavarovalo z zastavno pravico na nepremičnini dolžnice, ki se nahaja na območju RS, v enem primeru pa namesto izvršbe v tujini zarubilo terjatev, ki jo je imela dolžnica do banke v Sloveniji in si poplačalo svojo terjatev.

Vsak sodni postopek v tujini je povezan tudi s stroški postopka. Republika Slovenija je v RS kot stranka postopka oproščena plačila sodnih taks, kar za postopke v tujini ne velja. Stroški nastajajo z zastopanjem stranke pred sodiščem, pa tudi z vsemi opravili, ki jih ima zastopnik ali 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 stroške proračuna tudi vsak pisni opomin, ki ga Državno odvetništvo RS posreduje dolžniku v tujino. Po oceni Državnega odvetništva bi bilo že zaradi poznavanja tujega prava, jezika, ki je pri sodišču v uradni rabi, vročanja sodne pošte ter dostopa do podatkov, potrebnih za izvršbo, za zastopanje v tujini vedno potrebno pooblastiti odvetnika, ki bi zastopal interese RS kot upnika v izvršilnih postopkih v tujini. Kot v primerih izvršbe v RS, 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 sodnega postopka. Zgolj vložen predlog za izvršbo oziroma začetek sodnega postopka namreč tudi v tujini ne zagotavlja poplačila in s tem povračila stroškov, ki so z vložitvijo predloga oziroma zaradi vložitve predloga za izvršbo nastali. 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. Glede na navedeno bi bilo potrebno posebej za terjatve, ki bi jih bilo potrebno izterjati v tujini, proučiti možnost odpisa dolga oziroma prilagoditi uporabo zakonskih določil, ki določajo, da ni potrebno vložiti predloga za izvršbo za zneske, ki ne presegajo določenega zneska. V tem delu pa bi bilo smotno razmisliti tudi o spremembi predpisov v smeri, da se višina terjatve, za katero bi se predlogi ne vlagali, poviša vsaj na vrednost, ki nastane z vložitvijo predloga za izvršbo (sestava predloga in taksa oziroma stroški, ki jih sodišče običajno prizna za začetek postopka, kar pomeni, da je potrebno pri izvršbi v tujini ugotavljati v vsakem posameznem primeru posebej). Pri tem pa Državno odvetništvo RS opozarja še, da lahko odpis terjatev opravi zgolj nosilec terjatve, kar pa Državno odvetništvo RS v večini primerov ni. Glede na prejete zadeve v letu 2018, bi Državno odvetništvo RS, v primerih, ko ne bi bilo potrebno vztrajati pri izterjavi zneskov do 500 EUR, lahko zaključilo od prejetih 492 kar 391 zadev (kar predstavlja 79,47 % prejetih zadev). Če bi se pri izterjavi v primeru neplačila ne vztrajalo do zneska 1000 EUR, pa bi od prejetih 492 zadev lahko zaključilo 435 zadev (88,41%).

1.6 Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja

1.6.1 Uvod

Državno odvetništvo RS se kot zastopnik Republike Slovenije vključuje v postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja v skladu z določbami Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in

prisilnem prenehanju (ZFPPIPP). Republika Slovenija v njih nastopa kot upnica, kot predlagateljica ali kot prevzemnica premoženja.

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

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

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

Postopki zaradi insolventnosti so:

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

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

V skladu s 7. členom Zakona o državnem pravobranilstvu je nekdanje Državno pravobranilstvo zastopalo državo in njene organe, z ZDOdv pa se je krog zastopanih subjektov razširil, saj je v drugem odstavku 12. člena ZDOdv določeno, da v postopku zaradi insolventnosti pri prijavi in uveljavljanju terjatev iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in obveznega zdravstvenega zavarovanja, za katere zakon določa, da jih je pristojna pobirati Finančna uprava Republike Slovenije, državno odvetništvo zastopa tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, razen če se temu odpove. Navedeni člen se je začel uporabljati 20. 11. 2017, od takrat dalje pa se uporablja za postopke, ki so bili začeti po tem datumu. ZDOdv namreč v 106. členu določa, da se zadeve, ki do začetka uporabe ZDOdv še niso zaključene, dokončajo po dosedanjih predpisih, če ZDOdv ne določa drugače. Ker je rok za prijavo terjatev v stečajne postopke praviloma tri mesece od začetka postopka, so prvi roki za prijavo iztekli 21. 2. 2018.

1.6.2 Statistični podatki

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 7.608 zadev.

Med prejetimi zadevami se je tudi v letu 2018 največ zadev nanašalo na prijavo terjatev v postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, in sicer je bilo takšnih zadev 7.608.

V okviru prijav terjatev v postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja so največji delež prijav predstavljale prijave v postopke osebnega stečaja. Državno odvetništvo RS je tako prijavilo terjatve v 3.376 zadevah postopkov osebnega stečaja, kar predstavlja veliko večino novo prejetih zadev, in sicer 44,4 odstotkov. Druga največja skupina zadev so tudi v letu 2018 predstavljale prijave terjatev v stečajni postopek nad pravno osebo. Državno odvetništvo RS je na tem področju leta 2018 prejelo 3.144 zadev.

Nadalje je v letu 2018 Državno odvetništvo RS terjatve prijavilo tudi v postopke prisilne poravnave (teh je bilo 27), pa tudi v postopek stečaja zapuščine (34), v 10 zadevah pa je prijavilo tudi izločitvene pravice.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 obravnavalo tudi osem postopkov poenostavljene prisilne poravnave, kar pomeni, da je v teh postopkih poenostavljena prisilna poravnava vplivala na terjatve Republike Slovenije, saj ni šlo za terjatve, ki so izvzete po določilu 5. odstavka 221 b. člena ZFPPIPP.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 podalo tudi predloge za začetek stečajnih postopkov oziroma postopkov prisilnega prenehanja. Največkrat je predlagalo začetek stečajnega postopka nad pravno osebo, in sicer v 552 zadevah, v 69 zadevah je podalo predlog za začetek postopka osebnega stečaja, predlagalo pa je tudi postopke stečaja nad pozneje najdenim premoženjem (2) in začetek postopka prisilne likvidacije (27).

V 286 zadevah je Državno odvetništvo RS vložilo ugovor zoper izbris iz sodnega registra brez likvidacije.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2018 v delu 22.863 zadev, zaključilo pa je 7.777 zadev. Na dan 31. 12. 2018 je bilo nerešenih še 15.072 zadev.

Preglednica 4: Število prejetih in vloženih zadev v letu 2018 zbirno in po posameznih organizacijskih enotah v letu 2018

	ZBIRNO 2018	2018								
		LJ	CE	KP	KR	MB	MS	NG	NM	PT
Predlog za uvedbo:										
a) postopka osebnega stečaja	69	31	3	7	10	1	0	9	7	1
b) stečajnega postopka nad pravno osebo	555	275	67	35	11	54	28	31	24	30
Prijava:										
a) terjatve v postopek osebnega stečaja	3.376	856	513	233	237	768	181	117	311	160
b) terjatve v stečajni postopek nad pravno osebo	3.139	1.301	359	203	216	478	111	131	235	105
c) izločitvene pravice	10	2	1	0	2	4	0	1	0	0
č) terjatve v postopek prisilne poravnave	62	1	0	7	33	0	11	2	3	5
d) terjatve v stečaj zapuščine	34	17	5	0	3	5	0	2	2	0
Ugovor zoper izbris iz sodnega registra	286	172	21	2	9	37	3	14	25	3

1.6.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 7.608 zadev, kar je 43,8 odstotkov več kot leta 2017, ko je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 5.291 zadev, kar pa je bilo sicer 13,1 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je prejelo 6.092 zadev.

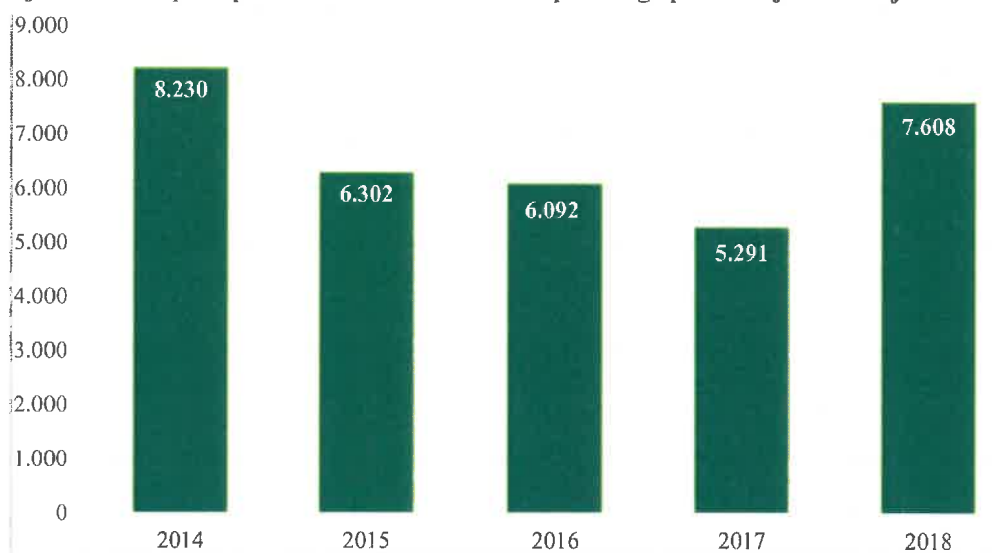
Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2018 v delu 22.863 zadev, kar je 4 odstotke več kot leta 2017, ko je imelo v delu 21.974 zadev, kar pa je bilo sicer več, vendar primerljivo letu 2016, ko je imelo v delu 21.651 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 zaključilo 7.777 zadev, kar je 14,9 odstotkov več kot v letu 2017, ko je bilo zaključenih 6.766 zadev, kar pa je bilo sicer 31,8 odstotkov več kot v letu 2016, ko je bilo zaključenih 5.135 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo nerešenih še 15.072 zadev, kar je v primerjavi z 31. 12. 2017, ko je bilo nerešenih 15.151 zadev, 0,5 odstotkov manj.

Leta 2018 je Državno odvetništvo RS po tem, ko je bilo v predpreteklih letih mogoče opaziti trend upadanja zadev, čeprav je bilo število prejetih zadev primerljivo, prejelo precej več zadev kot leto poprej. Posledično je Državno odvetništvo RS v letu 2018 tudi obravnavalo večje število zadev, prav tako je v letu 2018 zaključilo precej več zadev kot prejšnje leto, zaradi česar je število nerešenih zadev ob koncu leta 2018 nižje kot ob koncu leta 2017.

Graf 7: Število prejetih zadev v postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja v obdobju 2014 – 2018



1.6.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS poudarja, da na število prejetih zadev, število zadev v delu in število zaključenih zadev v posameznem letu praktično nima vpliva, saj postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja vodi na podlagi obvestil s strani zastopanih subjektov, ki bodisi zahtevajo uvedbo posameznega postopka ali pa prijavo terjatev v tovrstne postopke. Število obravnavanih zadev na tem področju že nekaj let predstavlja izjemno povečan obseg dela na Državnem odvetništvu RS.

1.6.4.1 Mediacija v postopkih po ZFPPIPP

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

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

12. člen 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 Finančni upravi RS, 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.

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

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

Z ustrezno spremembo zakonodaje bi se izognili nepotrebnemu dodatnemu administrativnemu delu, zagotovili bi ustrezno zakonsko podlago za ustanovitev zastavnih pravic v korist Republike Slovenije in s tem tudi ustrezen pravni naslov za prijavo ločitvene pravice kakor tudi za v korist RS pridobljeno zastavno pravico v okviru postopkov izvršb oz. zavarovanj.

1.6.4.3 Sprejem odločitev, vezanih na stečajno maso

Naslednji problem predstavlja sprejem odločitev vezanih na stečajno maso, ki na strani Državnega odvetništva RS pogosto terja usklajevanje različnih mnenj državnih organov (nosilcev terjatev). Državno odvetništvo RS namreč zastopa RS, v posledici česar mora biti delovanje usklajeno in v interesu RS. V pretežnem delu gre za primere, ko imajo državni organi iz naslova priznane ločitvene pravice pravico do prednostnega poplačila iz stečajne mase, njihova stališča pa glede prodaje stečajne mase, prevzema premoženja,... niso enotna.

Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo smiselno po zgledu postopka poenostavljene prisilne poravnave, v katerem je za odločitev o soglasju za sprejem poenostavljene prisilne poravnave pristojno Ministrstvo za finance,

Direktorat za javno premoženje, določiti centralni organ, ki bi v stečajnih postopkih oblikoval enotno mnenje za vse državne organe.

1.6.4.4 Sodelovanje v upniških odborih

Zaradi potreb učinkovitega sodelovanja v upniških odborih bi bilo smotno razmisliti o dopolnitvi 15. člena ZDOdv, in sicer v smeri, da se člen dopolni z ureditvijo, da lahko državni odvetnik iz upravičenih razlogov v posameznih zadevah pooblasti posameznika z opravljenim pravniškim državnim izpitom, zaposlenega v državnem organu ali drugem subjektu, da ga nadomešča pri zastopanju za posamezna pravna dejanja. Navedena določba je nujno potrebna zaradi zastopanja interesov Republike Slovenije v stečajnih zadevah, to je na sejah upniškega odbora, saj državni odvetniki nimajo ekonomskega znanja, da bi lahko na teh sejah sami kvalitetno zastopali Republiko Slovenijo. Takšno določilo je 10. člen Zakona o državnem pravobranilstvu imel in državni pravobranilci so se ga posluževali prav za potrebe sodelovanja v upniških odborih.

1.6.4.5 Predlog za spremembo zakonodaje - ZFPPIPP

V drugem odstavku 244. člena ZFPPIPP je določeno, da če je sklep o začetku stečajnega postopka na podlagi pritožbe razveljavljen, v ponovnem postopku pa je sodišče znova izdalo sklep o začetku stečajnega postopka, velja, da so nastale posledice začetka stečajnega postopka z dnem, ko je bil objavljen oklic o začetku stečajnega postopka na podlagi prvega sklepa o začetku stečajnega postopka. V nadaljnjih pododdelkih so navedene pravne posledice stečaja, v katerih pa 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 oz. 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.

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 Državno odvetništvo predlaga, da se ob morebitni spremembi zakona to problematiko tudi obravnava.

1.7 Nepravdni postopki

1.7.1 Uvod

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

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

1.7.1.1 Zapuščinski postopki

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

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

1.7.1.2 Postopki za razdružitev solastnine

Solastninska skupnost lahko nastane po volji strank ali pa na podlagi zakona, v vsakem primeru pa solastnina v sebi skriva nasprotujoče si interese udeležencev in je pogosto vir sporov in nesoglasij med njimi, saj imajo udeleženci različne poglede v zvezi z rednim vzdrževanjem stvari, njeno uporabo, razpolago in podobno.

Pri tem so predmet postopkov za razdružitev solastnine 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.

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

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

1.7.1.3 Zemljiškoknjižni postopki

Državno odvetništvo RS je kot zakoniti zastopnik Republike Slovenije 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 kot zastopnik Republike Slovenije najpogosteje vlaga zemljiškoknjižne predloge za vknjižbo lastninske pravice na zemljiščih, uporabljenih za gradnjo javnih cest, mejnih prehodov ali na podlagi pogodbe o prenosu kmetijskih zemljišč iz občin. Veliko predlogov se nanaša tudi na vknjižbo lastninske pravice na stanovanjih in poslovnih objektih, prav tako pa Državno odvetništvo RS vknjižuje nepravne stvarne služnosti oziroma predlaga izbrise zastavnih pravic. V več postopkih ugotavlja, da so prejete listine pomanjkljive ali da jih stranka nima, zato je treba izvesti postopek za vzpostavitev listine.

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

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

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 ja za Republiko Slovenijo najbolj racionalna, glede na to, da ni potrebno zalagati predujma za nove cenitve, glede na dejstvo, da skladno z določbami ZNP 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.

Na tem področju Državno odvetništvo RS v letu 2018 ni beležilo posebnosti in jih iz tega razloga v nadaljevanju tudi ne izpostavlja.

1.7.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo 14.140 zadev, skupno pa je imelo leta 2018 na tem področju v delu 20.652 zadev.

V letu 2018 je bilo zaključenih 12.340 zadev, odprtih zadev pa je na dan 31. 12. 2018 ostalo 8.284.

Preglednica 5: Število prejetih in vloženih predlogov v letu 2018 zbirno

	ZBIRNO 2018
Predlog za določitev odškodnine	31
Predlog za ločitev zapuščine	5
Predlog za uvedbo zapuščinskega postopka	5
Predlog za omejitev dedovanja	1.178
Prijava v zapuščinski postopek	661
Predlog za razglasitev mrtvega	24
Predlog za razdružitev solastnine	50
Kaduciteta (zapuščina brez dedičev)	286
Zemljiškoknjižni predlog	6.958

1.7.2.1 Zapuščinski postopki

Državno odvetništvo RS je leta 2018 prejelo 661 predlogov za **prijava terjatev v zapuščino**, kar je 13,9 odstotkov manj kot leta 2017, ko je prejelo 710 predlogov. V letu 2018 je imelo v delu 1.272 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih še 675 zadev.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 5 **predlogov za ločitev zapuščine**, kar je 28,6 odstotkov manj kot leta 2017, ko je prejelo 7 predlogov. V letu 2018 je imelo v delu 22 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih še 15 zadev.

Pripad zadev, v katerih Državno odvetništvo RS poda **predlog za omejitev dedovanja**, je 1.178, kar je 11,3 odstotkov več kot leta 2017, ko je bilo teh predlogov vloženih 1.058. V letu 2018 je imelo v delu 2.044 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih še 924 zadev.

Republiko Slovenijo je Državno odvetništvo RS v letu 2018 zastopalo tudi v 286 novih zadevah, ki se nanašajo na **zapuščino brez dedičev (kaduciteta)**, kar je 7,1 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je bilo teh zadev 308. V letu 2018 je imelo v delu 693 zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih še 361 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo 5 **predlogov za uvedbo zapuščinskega postopka** in 24 predlogov, da na sodišče vloži **predlog za razglasitev mrtvega**, torej 29 zadev, kar je glede na leto 2017, ko je prejelo 16 predlogov za uvedbo zapuščinskega postopka in v 11 zadevah predlagalo razglasitev osebe za mrtvo, 2 zadevi oziroma 7,4 odstotkov več. V letu 2018 je imelo v delu 99 zadev po predlogu za uvedbo zapuščinskega postopka ter 52 zadev po predlogu za razglasitev mrtvega, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih še 84 zadev po predlogu za uvedbo zapuščinskega postopka ter 40 zadev po predlogu za razglasitev mrtvega.

1.7.2.2 Postopki za razdružitev solastnine

Državno odvetništvo je v letu 2018 prejelo 11 zadev, ki se nanašajo na delitev solastnine, in 39 zadev, ki se nanašajo na delitev skupnega premoženja, kar je 50 novih zadev v zvezi s postopki razdružitve solastnine, to pa je 31,6 odstotkov več kot leta 2017, ko je je Državno odvetništvo RS vložilo 38 predlogov za razdružitev solastnine.

1.7.2.3 Zemljiškoknjižni postopki

Državno odvetništvo je v letu 2018 vložilo 6.985 zemljiškoknjižnih predlogov, kar je 61,9 odstotkov več kot leta 2017, ko je vložilo 4.315 zemljiškoknjižnih predlogov.

V letu 2018 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 9.933 zemljiškoknjižnih zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih še 4.139 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo tudi 4.131 zemljiškoknjižnih sklepov, ki jih sodišča izdajo po uradni dolžnosti, kar je 24,4 odstotkov več kot leta 2017, ko jih je prejelo 3.320.

V letu 2018 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 4.777 zadev zemljiškoknjižnih sklepov, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih še 728 zadev.

1.7.2.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 31 zadev, v delu jih je imelo 166 zadev, odprtih zadev na koncu obdobja, to je 31. 12. 2018, je 107.

Vseh vloženih predlogov v letu 2018 je bilo 31, kar je 41,5 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je Državno odvetništvo RS vložilo 53 predlogov za določitev odškodnine.

1.7.2.5 Drugi nepravdni postopki

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo 62 novih zadev v postopkih vzpostavitve etažne lastnine. V letu 2018 je imelo v delu 231 tovrstnih zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih (nerešenih) še 173 zadev zaradi vzpostavitve etažne lastnine.

Nadalje je Državno odvetništvo v letu 2018 v delo prejelo 50 novih zadev za določitev pripadajočega zemljišča po določilih ZVetL. V letu 2018 je imelo v delu 169 tovrstnih zadev, na dan 31. 12. 2018 pa je ostalo odprtih (nerešenih) še 146 zadev zaradi določitve pripadajočega zemljišča po določilih ZVetL.

1.7.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo skupno 14.140 nepravdnih zadev, kar je 39,4 odstotkov več kot leta 2017, ko je prejelo 10.146 zadev, kar pa je bilo sicer 8,8 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je prejelo 11.131 tovrstnih zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2018 na tem področju v delu 20.652 zadev, kar je 24,9 odstotkov več kot v letu 2017, ko je imelo na tem področju v delu 16.534 zadev, kar pa je bilo sicer 2 odstotka manj kot v letu 2016, ko je imelo v delu 16.880 zadev.

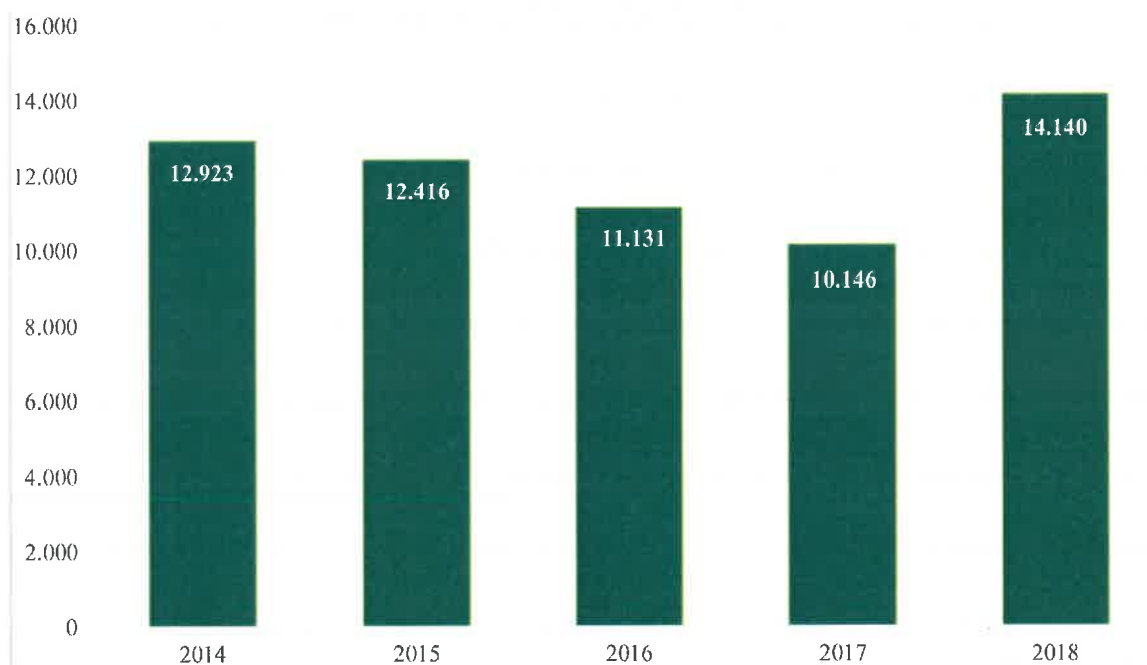
V letu 2018 je bilo zaključenih 12.340 zadev, kar je 22,1 odstotkov več kot v letu 2017, ko je bilo zaključenih 10.110 zadev.

Odprtih zadev je na dan 31. 12. 2018 ostalo 8.284, kar je 29,5 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih 6.399 zadev.

Število vseh novih nepravdnih zadev, prejetih v letu 2017, je bistveno višje kot v obdobju zadnjih petih let, število prejetih zadev na tem področju pa je v letu 2018 predstavljalo področje z največjim številom novih zadev.

Število obravnavanih zadev (20.652) predstavlja področje z drugim največjim številom zadev v delu.

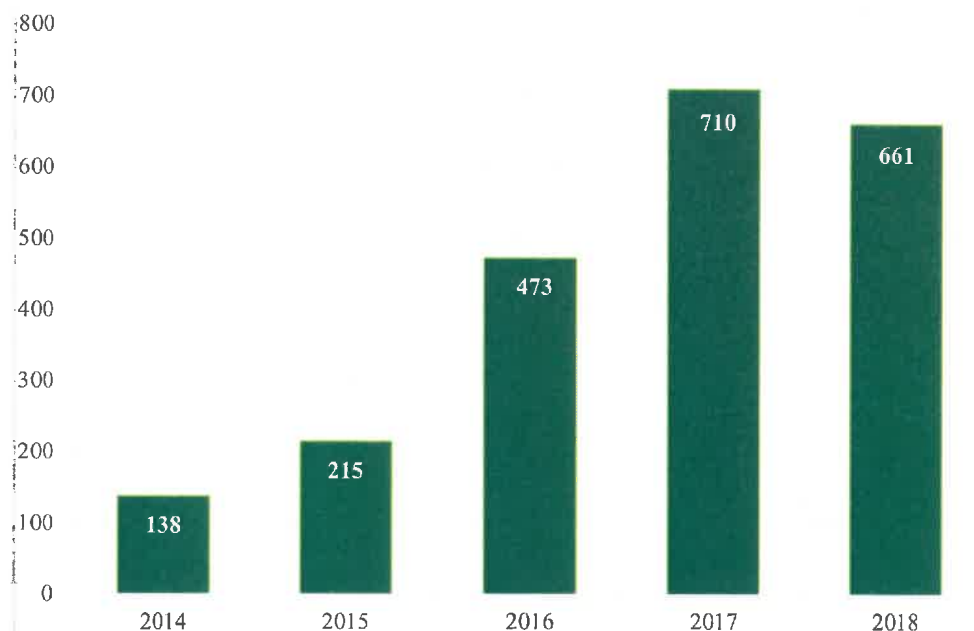
Graf 8: Število prejetih zadev na nepravdnem področju v obdobju 2014 – 2018



1.7.3.1 Zapuščinski postopki:

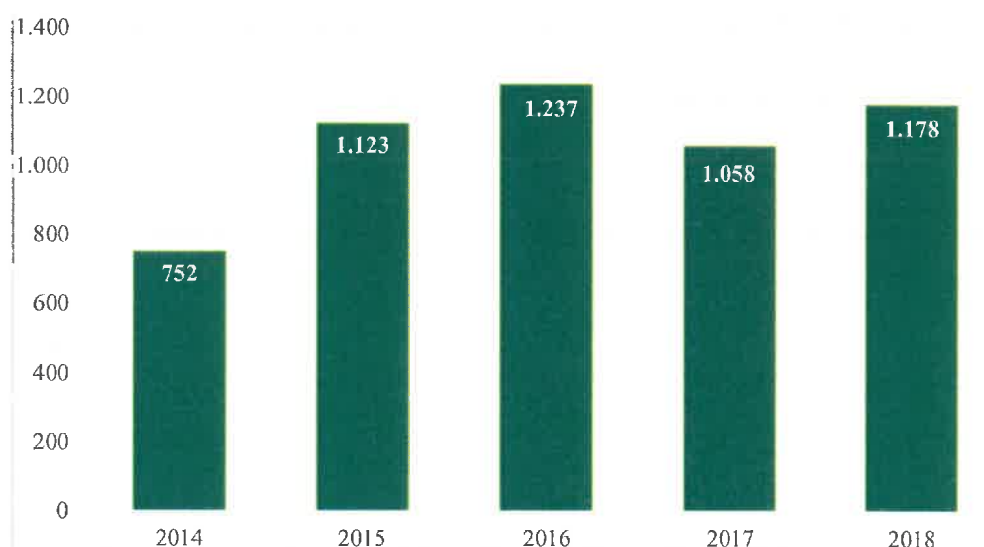
Število prijav v zapuščinske postopke je zadnjih nekaj let strmo naraščalo, v letu 2018 pa se je pripad novih zadev nekoliko zmanjšal. Če je Državno odvetništvo RS v letu 2015 prijavilo terjatve v 215 zadevah, je bilo tovrstnih zadev v letu 2016 že 473, v letu 2017 pa že kar 710. V letu 2018 je Državno odvetništvo RS vložilo 661 predlogov za prijavo terjatve v zapuščinski postopek.

Graf 9: Število predlogov za prijavo terjatev v zapuščinske postopke v obdobju 2014 – 2018



Po tem, ko se je v letu 2017 prvič v obdobju zadnjih petih let zmanjšal pripad zadev s področja omejitev dedovanja (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 v letu 2018 zopet nekoliko narasel. Državno odvetništvo RS je namreč v letu 2015 teh predlogov vložilo 1.123, v letu 2016 jih je vložilo 1.237, v letu 2017 1.058, v letu 2018 pa nekoliko več, in sicer 1.178.

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

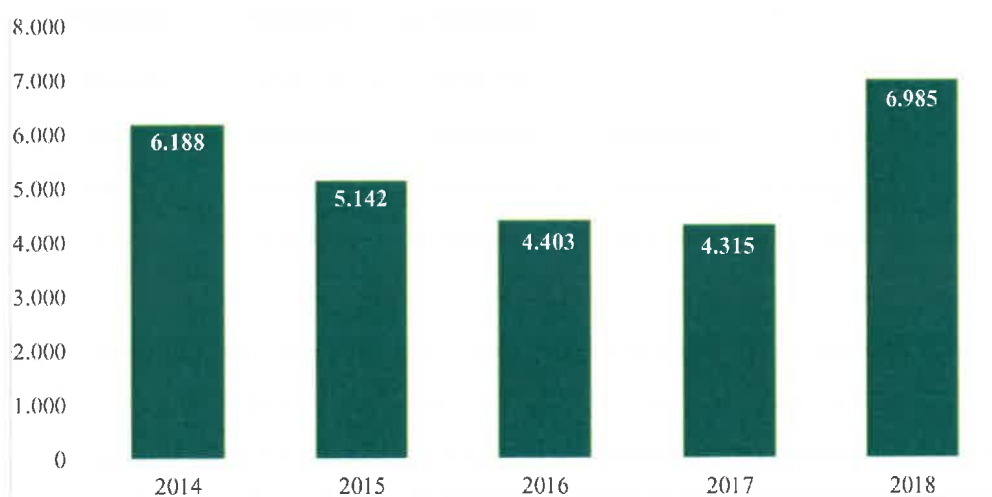


Trend zmanjševanja novih zadev je opaziti tudi v t. i. kaducitetnih postopkih. Navedeno gre pripisati dejstvu, da se zaradi omenjene spremembe ZD, ki občini in državi dopušča odpoved omejitvi dedovanja, dediči dedovanju ne odpovedujejo tako pogosto, kot so se nekaj.

1.7.3.2 Zemljiškoknjižni postopki

Državno odvetništvo je v letu 2018 vložilo 6.985 zemljiškoknjižnih predlogov, kar predstavlja kar 49,4 odstotkov vseh zadev, ki jih je Državno odvetništvo RS prejelo na področju nepravdnih postopkov (14.140), pri čemer pa je število vloženih predlogov po tem, ko je v zadnjih letih upadalo, v letu 2018 zopet naraslo in je v primerjavi z letom 2017 kar bistveno večje.

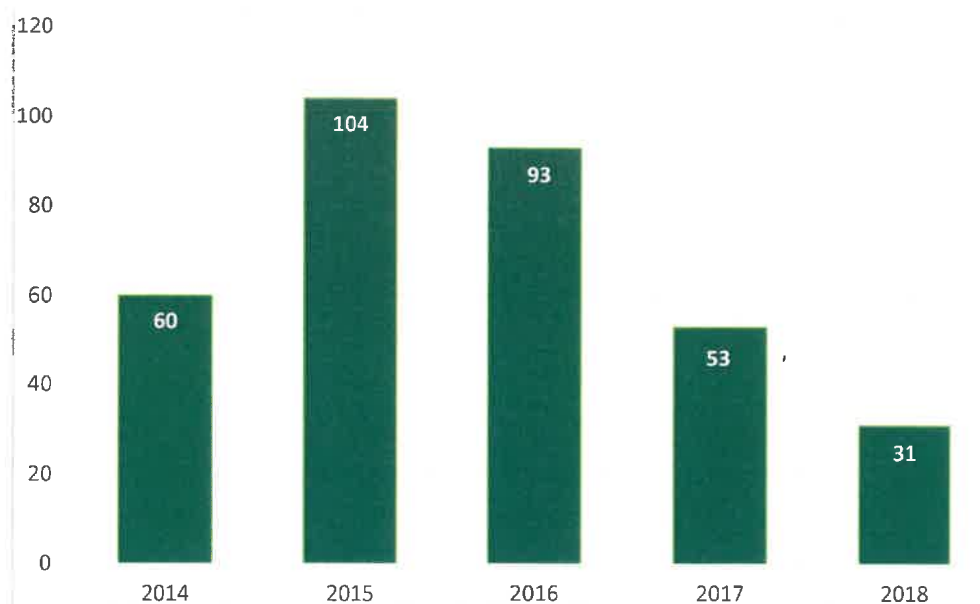
Graf 11: Število zemljiškoknjižnih predlogov v obdobju 2014 – 2018



1.7.3.3 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS vložilo 31 predlogov, kar je 41,5 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je Državno odvetništvo RS vložilo 53 predlogov za določitev odškodnine, kar pa je bilo sicer 43 odstotkov manj kot v letu 2016. Analiza zadnjih let pokaže, da je tovrstnih zadev iz leta v leto manj. Navedeno je mogoče pripisati dejstvu, da je v zadnjih letih manj razlastitvenih postopkov, pa tudi temu, da si Državno odvetništvo RS močno prizadeva sporazum o višini odškodnine skleniti že tekom samega razlastitvenega postopka.

Graf 12: Število predlogov za določitev odškodnine za razlaščena zemljišča v obdobju 2014 – 2018



1.7.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in predlogi Državnega odvetništva RS

1.7.4.1 Zapuščinski postopki

1.7.4.1.1 Republika Slovenija kot dedič, prijave terjatev in omejitve dedovanja

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

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

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

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

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.

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

1.7.4.1.2 Kaduciteta

V noveli Zakona o dedovanju (ZD-C) je na novo urejena odgovornost dediča in Republike Slovenije za zapustnikove dolgove. Veljati je začela 22. 10. 2016, z dnem njene uveljavitve pa so prenehali veljati členi ZFPPIPP, ki so prej urejali postopek stečaja zapuščine. V prehodnih in končnih določbah ZD-C je namreč

določeno, da se po določbah ZFPPIPP dokončajo le tisti postopki stečaja zapuščine, ki so se začeli do uveljavitve ZD-C. Glede na nerodno formulacijo 18. člena ZD-C ter glede na dejstvo, da se stečaj zapuščine začne šele z izdajo sklepa, s katerim sodišče odloči o začetku stečaja zapuščine brez dedičev, je Državno odvetništvo RS sodnike, ki vodijo zapuščinske postopke, opozorilo in pozvalo, naj postopajo v skladu z drugim odstavkom 142. člena ZD-C. Temu so sodišča sledila in v izogib morebitnim zapletom izdajajo obvestila o zapuščini brez dedičev oziroma oklic neznanim upnikom v smislu določbe 11. člena ZD-C, da bi se postopek lahko čim prej zaključil.

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

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

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

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

Izvor navedene problematike je torej v pravni praznini Zakona o dedovanju, ki ne določa, da se v primerih, ko zapuščina brez dedičev pride na državo in le-ta ne odgovarja za zapustnikove dolgove, brišejo tudi bremena na izročenem premoženju, zato bodo glede na navedeno pravno praznino ZD v bodoče spet potrebne spremembe zakonodaje tega področja.

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 se medsebojno nasprotujejo. Tako se nemalokrat zgodi, da Državno odvetništvo RS nastopa kot mediator med svojimi zastopanimi subjekti, katerih volja ni usklajena, s tem pa je njegovo delo močno oteženo.

Državno odvetništvo RS pričakuje, da bo tovrstnih postopkov v prihodnosti še več, saj je Republika Slovenija v zemljiški knjigi še vedno v mnogih primerih vpisana kot solastnica nepremičnin v idealnem deležu, takšno

solastništvo pa onemogoča 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). Nasprotni udeleženci so večinoma denacionalizacijski upravičenci ali njihovi pravni nasledniki, ki zadeve dojemajo zelo čustveno. 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 Zemljiškoknjižni postopki

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

1.7.4.4 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 cenitvi ustrezno opredelijo. Glede na navedeno je število tovrstnih zadev v delu veliko in zadeve ostajajo nerešene vrsto let, Republiki Sloveniji pa zaradi dolgotrajnih postopkov na več sodnih stopnjah nastaja tudi velika škoda že zgolj zaradi plačevanja zamudnih obresti, ki tečejo od izdaje odločbe o razlastitvi v (predhodnem) upravnem postopku.

Državno odvetništvo RS izpostavlja, da bi bilo postopkov za določitev odškodnine bistveno več, če ne bi v razlastitvenih 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 premoženjskopravna razmerja med vsemi strankami v zvezi z razlaščeno 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 določitev uporabnine v pravnem postopku, ko je prišlo do odvzema posesti nepremičnine pred formalno izvedbo razlastitvenega postopka, torej v primerih, ko je bil odzem 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, ter prav tako pa še ni sodne prakse glede upoštevanja določb 53., 55. in 56. člena ZUPUDPP.

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

1.8 Postopki razlastitev

1.8.1 Uvod

Državno odvetništvo RS predlaga razlastitev po pooblastilu Vlade Republike Slovenije (Sklep Vlade Republike Slovenije, št. 465-89/2003 z dne 3. 4. 2003), na podlagi katerega jo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve ali omejitve lastninske pravice, ki jih vodijo upravni organi, pristojni za odločanje o razlastitvah nepremičnin v javno korist, predvsem **zaradi gradnje državnih cest**, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodita Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (DRSI) in Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. (DARS).

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

Poleg tega je Državno odvetništvo RS pooblašeno oziroma ga lahko Vlada 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 v letu 2018 prejelo 525 zadev s področja postopkov razlastitev.

V letu 2018 je imelo v delu skupno 1.110 zadev, zaključilo pa jih je 351.

Na koncu obdobja poročanja, to je na dan 31. 12. 2018, je odprtih še 751 zadev s področja postopkov razlastitev.

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

	ZBIRNO	2018								
	2018	LJ	CE	KP	KR	MB	MS	NG	NM	PT
Predlog za razlastitev	525	97	35	130	79	12	14	45	73	40

1.8.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo je v letu 2018 vložilo 525 predlogov za razlastitev, kar je 77,4 odstotkov več kot leta 2017, ko je vložilo 296 predlogov za razlastitev, kar pa je bilo sicer 22,3 odstotkov manj kot leta 2016, ko je teh predlogov vložilo 381.

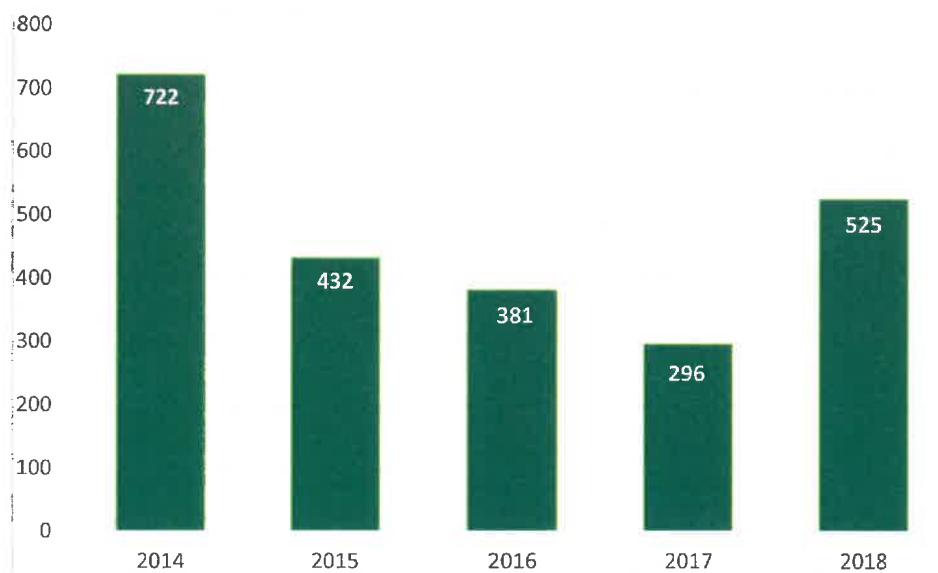
V letu 2018 je imelo v delu skupno 1.110 zadev, kar je 11,7 odstotkov več kot leta 2017, ko je imelo v delu 994 zadev, kar pa je bilo sicer 10,6 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je obravnavalo skupno 1.112 zadev

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo 351 razlastitvenih zadev, kar je 6,4 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je bilo zaključenih (rešenih) 375 zadev.

Na koncu obdobja poročanja, to je na dan 31. 12. 2018, je odprtih še 751 zadev s področja postopkov razlastitev, kar je 30,8 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih (nerešenih) 574 zadev.

Pripad razlastitvenih zadev se je v letu 2018 po tem, ko je bil leta 2017 ponovno najmanjši v zadnjih štirih letih, 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.

Graf 13: Število prejetih razlastitvenih zadev v obdobju 2014 – 2018



1.8.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

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

Če je razlastitveni zavezanec pripravljen na sklenitev sporazuma že v okviru upravnega postopka, Državno odvetništvo RS po potrebi pridobi ponovno cenitev nepremičnine oziroma valorizacije ceditve, na osnovi katere nato pogosto pride do sklenitve sporazuma o odškodnini in s tem tudi do dokončne ureditve spornega razmerja. Če do sklenitve sporazuma o odškodnini v upravnem postopku ne pride, temu sledi nepravdni postopek za določitev odškodnine za razlašena zemljišča. (Postopki za določitev odškodnine so bili že podrobneje predstavljeni v poglavju »Nepravdni postopki«.)

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 razlašene 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.

Povečano število postopkov je bilo zaradi izgradnje avtocestnih odsekov zabeleženo na območju zunanjega oddelka na Ptuju, in sicer zaradi izgradnje odcepa Ormož – Ptuj oziroma Ormož – Gorišnica, pa tudi na območju zunanjega oddelka v Novem mestu, in sicer v zvezi z izgradnjo prometne povezave, ki bo v prihodnosti potekala od severne proti jugovzhodni Sloveniji (od meje z Avstrijo do meje s Hrvaško - tretja razvojna os).

Pridobivanje zemljišč za izgradnjo avtocestnih odsekov je namreč še vedno v teku, kar se kaže v povečanju števila zemljiškopravnih 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 zapušinskih postopkov. Temu bodo sledile tudi vknjižbe lastninske pravice na Republiko Slovenijo na razlaščenih nepremičninah, povečan obseg dela Državnega odvetništva RS pa 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. Na navedeno bi bilo potrebno opozoriti udeležence postopkov.

V zvezi s problematiko izvajanja zakonodaje oz. normativno urejenostjo postopkov razlastitve in določanja odškodnin v teh postopkih menimo, 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 ctenitve 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 države.

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

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

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

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

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

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

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

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

da je to potrebno zaradi zaščite javnega interesa. Državno odvetništvo RS je v tem primeru vezano na odredbo Vlade in tožbo zoper domnevno kršitev zakona v škodo javnega interesa mora vložiti.

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, ki bi mu dodelila aktivno legitimacijo za vložitev tožbe, ni več potrebna. Kot zastopnik javnega interesa lahko Državno odvetništvo RS vloži tožbo vselej, kadar bo ocenilo, da je treba zaradi zatrjevanja 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 republike Slovenije 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 Državnega odvetništva RS v upravnih zadevah – pristojnosti po posebnih zakonih

1.9.1.2.1 Zakon o ugotavljanju vzajemnosti

Pristojnosti Državnega odvetništva RS določa **Zakon o ugotavljanju vzajemnosti (ZUVza)**. Ministrstvo za pravosodje na podlagi navedenega zakona in Zakona o pogojih za pridobitev lastninske pravice fizičnih in pravnih oseb držav kandidatk za članstvo v Evropski uniji na nepremičninah (Uradni list RS, št. 61/2006 z dne 13. 6. 2006) ugotavlja obstoj materialne vzajemnosti za pridobitev lastninske pravice na določenih nepremičninah tujih – hrvaških - državljanov v Republiki Sloveniji. Državnemu odvetništvu RS se odločbe vročajo kot zastopniku javnega interesa na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije (Sklep Vlade RS, št. 7000-2/2007/5 z dne 5. 4. 2007).

1.9.1.2.2 Zakon o brezplačni pravni pomoči

Pristojnosti Državnega odvetništva RS določa tudi **Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP-C - Uradni list RS, št. 19/2015 z dne 20. 3. 2015)**, 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 vloži tožbo v upravnem sporu; pritožba zoper takšno odločbo, kot že navedeno v uvodnem delu, pa ni dopustna.

1.9.1.2.3 Zakon o načinu izvršitve sodbe evropskega sodišča človekove pravice v zadevi številka 60642/08

Pristojnosti Državnega odvetništva RS pa določa tudi **Zakon o načinu izvršitve sodbe evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 (ZNISESČP, Uradni list RS, št. 48/15 z dne 3. 7. 2015)**.

V skladu s prvim odstavkom 6. člena ZNISESČP je upravičenec fizična oseba, ki ima terjatev iz naslova neizplačane stare devizne vloge iz 2. člena tega zakona. 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 za predmetne zadeve 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.«

Subjekt, ki ga Državno odvetništvo RS kot toženo stranko zastopa v upravnem sporu, je Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad, ki je na podlagi ZNISESČP pristojen za odločanje v postopku verifikacije. Slednji je naslednik Sklada Republike Slovenije za sukcesijo. Ustanovljen je bil z namenom izvajanja Sporazuma o vprašanjih nasledstva (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/2002 z dne 8. 8. 2002) in s tem v zvezi za uveljavljanje pravic in poravnavanje obveznosti Republike Slovenije v postopkih delitve premoženja, pravic in obveznosti nekdanje SFRJ ter opravljanje drugih nalog, povezanih z vprašanji nasledstva nekdanje SFRJ.

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 Republike Slovenije 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«*. Odločitve Vrhovnega sodišča RS v času pisanja tega poročila še nimamo.

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 pristojnosti po posebnih zakonih.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 13.378 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2018 v delu 16.733 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), zaključenih pa je bilo 13.755 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

Na dan 31. 12. 2018 ostaja odprtih 2.977 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS kot zastopnik stranke vložilo skupaj 2 tožbi ter na podlagi pooblastila prevzelo zastopanje tožene stranke v 7 upravnih sporih.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 200 odločb, izdanih v postopkih ugotavljanja vzajemnosti.

Državnemu odvetništvu je bilo v letu 2018 vročenih 12.306 odločb, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih za dodelitev brezplačne pravne pomoči.

Državnemu odvetništvu RS je bilo v letu 2018 vročenih 510 odločb upravnega sodišča, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih fizičnih oseb, ki imajo terjatev iz naslova neizplačane stare devizne vloge iz 2. člena ZNISESČP (to so sklepi Upravnega sodišča, s katerimi so tožbe, pritožbe vlagateljev zavrgli največkrat iz procesnih predpostavk), ter 181 tožb, ki jih obravnava Upravno sodišče Republike Slovenije in v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Sklad za nasledstvo.

1.9.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 13.378 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 4,9 odstotkov več kot leta 2017, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 12.756 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar pa je bilo sicer 2,5 odstotkov več kot v letu 2016, ko je prejelo 12.448 tovrstnih upravnih zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2018 v delu 16.733 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 5,4 odstotkov več kot leta 2017, ko je imelo Državno odvetništvo RS skupno v delu 15.878 zadev, kar pa je bilo sicer 4,3 odstotkov več kot v letu 2016, ko je obravnavalo 15.226 zadev.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo 13.755 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 4,7 odstotkov več kot v letu 2017, ko je bilo zaključenih 13.137 zadev.

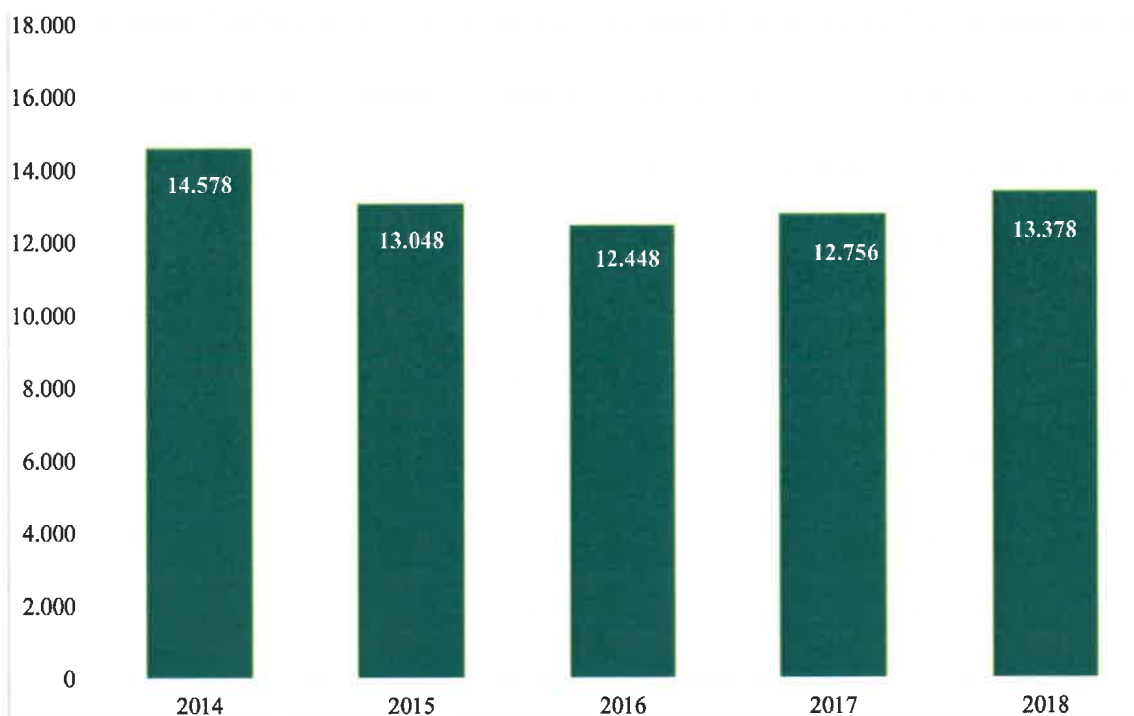
Na dan 31. 12. 2018 ostaja odprtih 2.977 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 8,2 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih 2.750 zadev.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS vložilo skupaj 2 tožbi v javnem interesu, kar je 50 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je vložilo 4 tožbe v javnem interesu, kar pa je bilo sicer 60 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je vložilo 10 tožb. Glede na dejstvo, da je institut zastopnika javnega interesa treba razumeti kot korektiv, namreč navedeno minimalno število vloženih tovrstnih tožb po oceni Državnega odvetništva RS pomeni, da javni interes zaradi posameznih odločitev državnih organov ni bil pogosto kršen, tako pa tudi ni bilo potrebe po pogosti tozadevni intervenciji Državnega odvetništva RS, kar je vsekakor vzpodbudno.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS prejelo 200 odločb, izdanih v postopkih ugotavljanja vzajemnosti, kar je 24,2 odstotkov več kot v letu 2017, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 161 odločb, izdanih v postopkih ugotavljanja vzajemnosti, kar pa je bilo sicer 28,8 odstotkov več kot leta 2016, ko je prejelo 125 odločb.

Državnemu odvetništvu je bilo v letu 2018 vročenih 12.306 odločb, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih za dodelitev brezplačne pravne pomoči, kar je 3 odstotke več kot leta 2017, ko je bilo vročenih 11.948 odločb, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih za dodelitev brezplačne pravne pomoči.

Državnemu odvetništvu RS je bilo v letu 2018 vročenih 510 odločb upravnega sodišča, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih fizičnih oseb, ki imajo terjatev iz naslova neizplačane stare devizne vloge iz 2. člena ZNISESČP (to so sklepi Upravnega sodišča, s katerimi so tožbe, pritožbe vlagateljev zavrgli največkrat iz procesnih predpostavk), kar je 48,3 odstotkov več kot v letu 2017, ko je bilo Državnemu odvetništvu RS vročenih 344 odločb upravnega sodišča, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih fizičnih oseb, ki imajo terjatev iz naslova neizplačane stare devizne vloge iz 2. člena ZNISESČP, ter 181 tožb, ki jih obravnava Upravno sodišče Republike Slovenije in v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Sklad za nasledstvo, kar je točno toliko kot v letu 2017.



1.10 Postopki po Zakonu o denacionalizaciji

1.10.1 Uvod

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

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

Že po logiki stvari je v delu vedno manj sicer dokaj zahtevnih zadev vračanja podržavljenega premoženja (tako po določbah ZDEN-a kot tudi ZIKS-a), 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.

1.10.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je leta 2018 prejelo 5 novih zadev.

Skupno je imelo leta 2018 v delu 90 denacionalizacijskih zadev, zaključenih pa je bilo (rešenih) 13 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih (nerešenih) 77 zadev.

1.10.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je leta 2018 prejelo 5 novih zadev, kar je 400 odstotkov več kot leta 2017, ko je prejelo 1 novo zadevo.

Skupno je imelo leta 2018 v delu 90 denacionalizacijskih zadev, kar je 4,3 odstotkov manj kot leta 2017, ko je imelo v delu 94 zadev.

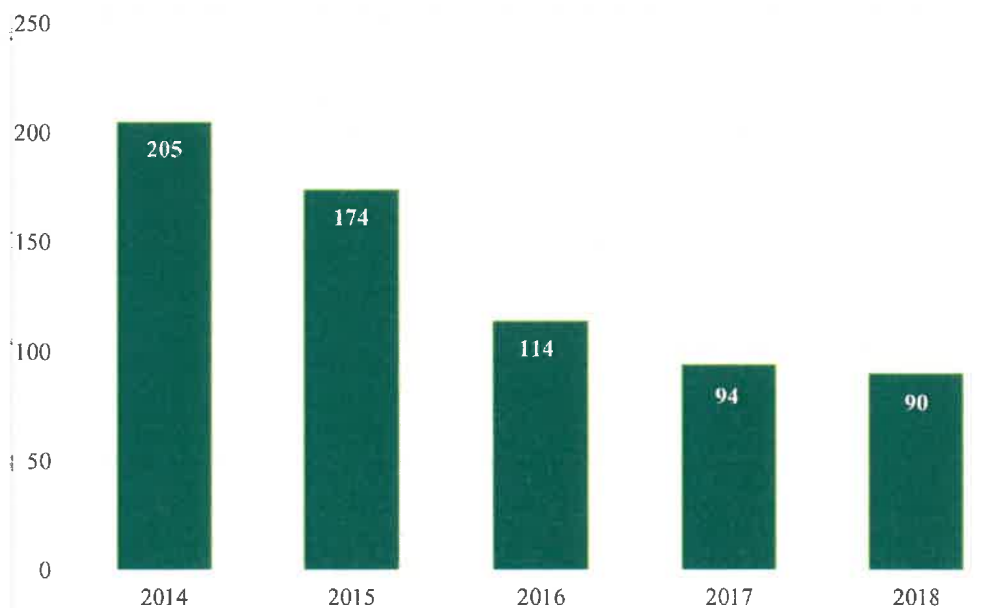
V letu 2018 je bilo zaključenih (rešenih) 13 zadev, kar je 26,7 odstotkov manj kot leta 2017, ko je bilo zaključenih (rešenih) 15 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih (nerešenih) 77 zadev, kar je 2,5 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih (nerešenih) 79 zadev.

Državno odvetništvo RS v zvezi s številom obravnavanih zadev poudarja, da se število denacionalizacijskih zadev tudi letu 2018 glede na pretekla leta še naprej zmanjšuje, se pa zadeve, ki še niso zaključene, v zadnjih letih zaključujejo oziroma rešujejo počasneje. Nezaključeni namreč ostajajo ravno nekateri najbolj zahtevni in zapleteni denacionalizacijski primeri, katerih reševanje je posledično bolj kompleksno in dolgotrajnejše.

Je pa iz statističnih podatkov razvidno, da je po tem, ko je tako v letu 2016 kot tudi v letu 2017 Državno odvetništvo RS prejelo le eno novo zadevo, v letu 2018 zopet prejelo relativno več zadev, in sicer 5 novih denacionalizacijskih zadev. 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 15: Število obravnavanih zadev (v delu) v obdobju 2014 – 2018



1.10.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Postopek denacionalizacije je bil velik osamosvojitveni projekt z izjemno močno politično konotacijo. Z sprejetjem ZDen naj bi bile popravljene krivice, ki jih je država prizadejala lastnikom zasebnega premoženja, in sicer na način, da 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 kadrovsko ne strokovno niso imeli in še vedno nimajo ustreznih pogojev vsebinskega reševanja navedene problematike; dejstvo, da posamezni referenti pogosto oziroma v večini primerov niso pravniki, pa zagotovo ne prispeva k hitrejšemu reševanju že tako ali tako pravno in dejansko izredno zapletene problematike. Postopki se, zaradi specifičnosti vsebine in neznanja, v začetku niti še niso reševali (uporabnina pa je, upošteva 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 izvajanje Zden vseskozi pomembno posegala politika (predlaganje različnih amandmajev, moratoriji, pogajanja z RKC, politične razprave o upravičenosti posameznih vračil – npr. premoženje fevdalnega izvora). Vlogo politike je jasno zaslediti še danes.

Državno odvetništvo RS tudi za leto 2018 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 izjemno zahtevnost in zapletenost denacionalizacijskih postopkov je povsem jasno, da le-teh ni bilo mogoče zaključiti nemudoma po uveljavitvi ZDen, zaradi česar je povsem realno pričakovati, da bodo zahtevki po drugem odstavku 72. člena ZDen skoraj v vsakem postopku utemeljeni. Dosedanja praksa kaže, da zavezanci po pravnomočnem zaključku postopka, v katerem so dobili vrnjeno premoženje v naravi, praviloma v pravnem postopku uveljavljajo še odškodnino za nezmožnost uporabe, z zahtevki pa (poleg vrnitve nepremičnine, ki je praviloma služila kateremu od namenov, določenih v 19. členu ZDen) dosegajo enormno visoke zneske. Vezano na njihovo višino velja opozoriti na sistemsko neprimerno rešitev, ki omogoča obrestovanje z zakonskimi zamudnimi obrestmi, pa tudi na dejstvo, da sodišča pri odločanju o tovrstnih zahtevkih glede višine odškodnine ne upoštevajo prispevka upravičencev k dolgotrajnejšemu postopku. V vseh teh primerih pa odškodnine predstavljajo denarna sredstva, ki neposredno bremenijo državni proračun, hkrati pa je treba vrnjeno nepremičnino, ki jo je država uporabljala za svoje potrebe, nadomestiti z drugo.

Pri tem Državno odvetništvo RS opozarja, da je po splošnem stališču vseh organov in strank v denacionalizacijskih postopkih za zavezance (predvsem za Republiko Slovenijo) najcenejše vračanje premoženja v naravi. Vendar pa primarno načelo o vračanju v naravi že samo po sebi predpostavlja veliko bolj zapletene in daljše postopke, saj je praviloma potrebno v postopek pritegniti izvedence. Upravičenci se v večini primerov ne strinjajo z uradno določenim cenilcem ali izvedencem, zato zahtevajo nove cenitve ali pa celo sami angažirajo

svoje izvedence. Vse to lahko izjemno podaljša sam postopek, na koncu pa za ves čas pripada upravičencem še odškodnina po drugem odstavku 72. člena ZDen. Državnemu odvetništvu RS ni znano stališče sodišča, ki bi pri odločitvi o višini te odškodnine upoštevalo tudi prispevek upravičencev za dolžino postopka. V vseh teh primerih odškodnine predstavljajo gotovino, ki bremeni neposredno državni proračun, poleg tega je potrebno vrnjeno nepremičnino, ki jo je država uporabljala za svoje potrebe nadomestiti z drugo. Sodna praksa je glede odškodnin po 72. členu ZDen zelo jasna, utečena in poenotena. Zato se pri tem glede na določilo drugega odstavka 72. člena ZDen postavlja vprašanje, ali ni morda za zavezance ugodnejša oblika odškodnine v obveznicah Slovenskega državnega holdinga d. d. (SDH) ali Republike Slovenije, seveda ob predpostavki obstoja ovir za vrnitev v naravi.

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

1.11 Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij

1.11.1 Uvod

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

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

1.11.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo 2 novi zadevi.

Skupno je imelo leta 2018 Državno odvetništvo RS v delu 23 zadev, v letu 2018 pa je bilo zaključenih (rešenih) 7 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih (nerešenih) 16 zadev.

1.11.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo 2 novi zadevi, medtem ko v letu 2017 sploh ni prejelo nobene nove zadeve.

Skupno je imelo leta 2018 Državno odvetništvo RS v delu 23 zadev, kar je 45,2 odstotkov manj kot leta 2017, ko je imelo v delu 42 zadev.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS zaključilo 7 zadev, kar je 66,7 odstotkov manj kot leta 2017, ko je bilo zaključenih 21 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih 16 zadev, kar je 23,8 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih še 21 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 2018 je bilo **vročenih 10 pritožbenih zadev** proti Sloveniji na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: »Konvencija«), in sicer:

Denžič proti Sloveniji, št. 36013/16 (kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji);

Aleksič proti Sloveniji, št. 57123/10 (kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji v povezavi s prepovedjo diskriminacije iz 14. člena Konvencije);

Kaltak proti Sloveniji, št. 14099/15 (kršitev pravice do sojenja v razumnem roku iz prvega odstavka 6. člena Konvencije);

Cimperšek proti Sloveniji, št. 58512/16 (kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena in pravice do svobode govora iz 10. člena Konvencije);

Pintar in drugi proti Sloveniji, št. 49969/14, 20530/16, 4713/17, 52397/17, 62795/17, 62830/17, 13244/18 in 16311/18 (kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji in pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije);

Prebil proti Sloveniji, št. 29278/16 (kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena);

Keber proti Sloveniji, št. 847/17 (kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji);

Miholič proti Sloveniji, št. 36024/16 (kršitev pravice do svobode govora iz 10. člena Konvencije);

Petek proti Sloveniji, št. 36035/16 (kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji); in

Gros proti Sloveniji, št. 45315/18 (kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji).

1.12.2.1.2 Prejete zadeve – pritožbene zadeve proti drugim Visokim pogodbenim strankam Konvencije

V letu 2018 je bila Sloveniji vročena **1 pritožbena zadeva** proti drugi Visoki pogodbeni stranki Konvencije, in sicer **Madžarovič in drugi proti Črni Gori**, št. 54839/17 in 71093/17 (kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji - vprašanje intervencije Slovenije v sporu).

1.12.2.1.3 Druge prejete zadeve

V letu 2018 so bile prejete še naslednje zadeve:

Srdič proti Sloveniji, št. 60681/17 (kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji); Slovenija je prejela sklep Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: »ESČP« ali »Sodišče«) o nedopustnosti pritožbe zaradi očitne neutemeljenosti.

V zadevi **Železnik Ester**, ESČP-7/2018 in v zadevi **pok. Peter Krajncič**, ESČP-9/2018 je Državno odvetništvo RS podalo pojasnila odvetnikoma na njune poizvedbe.

1.12.2.2 Zaključene zadeve

V letu 2018 je bilo statistično zaključenih 29 zadev; od tega so bili 4 spisi reaktivirani, saj je bilo ugotovljeno, da niso bili opravljeni prevodi sodb/sklepov. Po pridobitvi prevodov so bili spisi ponovno zaključeni.

Od preostalih **25 zaključenih zadev** jih je bilo:

- 21 pritožbenih zadev;
- 1 zadeva iz naslova izvrševanja sodb ESČP;

- 1 zadeva je bila zaključena, ker Slovenija ni prevzela intervencije;
- zadevi sta bili zaključeni, potem ko je Državno odvetništvo podalo odgovore odvetnikoma na njune poizvedbe.

1.12.2.2.1 Pritožbene zadeve

Pritožbene zadeve so bile zaključene na naslednji način:

- 5 zadev je bilo zaključenih s sodbo z ugotovljeno kršitvijo pravic iz Konvencije (*Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13; *Čeferin proti Sloveniji*, št. 40975/08; *Kolar proti Sloveniji*, št. 33868/08; *Ribač proti Sloveniji*, št. 57101/10 in 57123/10; *Benedik proti Sloveniji*, št. 62357/14);
- 4 zadeve so bile zaključene s sodbo o ugotovitvi, da pritožniku oz. pritožnikom niso bile kršene pravice iz Konvencije (*Lekič proti Sloveniji*, št. 3640/07; *Rastoder proti Sloveniji*, št. 50142/13; *Svetina proti Sloveniji*, št. 38059/13; *Devinar proti Sloveniji*, št. 28621/15);
- 10 zadev je bilo zaključenih s sklepom o ugotovitvi nedopustnosti pritožbe, in sicer:
 - tri zaradi očitne neutemeljenosti pritožbe (*Jelen in Rifelj proti Sloveniji*, št. 45483/13; *Nikolić proti Sloveniji*, št. 16990/15; *Flego proti Sloveniji*, št. 39484/14);
 - tri zaradi neizčrpanja notranjih pravnih sredstev (*Györkös Žnidar proti Sloveniji*, št. 776/14; *Glas-Metal Trust Reg. proti Sloveniji*, št. 47523/10; *Stojanović proti Sloveniji*, št. 17915/16);
 - ena zaradi očitne neutemeljenosti ter neizčrpanja notranjih pravnih sredstev (*Pečenko proti Sloveniji*, št. 39485/14);
 - ena zaradi nezdružljivosti pritožbe *ratione personae* s Konvencijo ter očitne neutemeljenosti (*Novak proti Sloveniji*, št. 52195/12);
 - ena zaradi nezdružljivosti pritožbe *ratione materiae* s Konvencijo, zaradi neizčrpanja domačih pravnih sredstev ter zaradi vložitve pritožbe izven 6-mesečnega roka (*Popović proti Sloveniji*, št. 7189/14);
 - ter ena zaradi neizpolnjevanja drugih formalnih pogojev (*Nimac proti Sloveniji*, št. 25067/02 - op.: v tej zadevi je 6 pritožb: *Nimac proti Sloveniji*, št. 25067/02; *Adjin proti Sloveniji*, št. 7738/03; *Ordulj proti Sloveniji*, št. 17290/04; *Štević proti Sloveniji*, št. 21465/04; *Mamić proti Sloveniji*, št. 5448/05 in *Gvozdić proti Sloveniji*, št. 37412/09);
 - ena zadeva je bila zaključena z izbrisom pritožbe s seznama zadev Sodišča zaradi enostranske izjave Slovenije, s katero je slednja priznala kršitev in se zavezala plačati pritožniku pravično zadoščenje (*Pibernik proti Sloveniji*, št. 59522/10).

1.12.2.2.2 Zadeve iz naslova izvršitve sodbe

Ena zadeva iz naslova izvrševanja sodb je bila zaključena, ker je Odbor za nadzor nad implementacijo sodb ESČP (OMN-DH) dne 6. 12. 2016 sprejel končno Resolucijo v postopku nadzora nad izvrševanjem sodb iz skupine primerov *Lukenda proti Sloveniji*. S sprejemom končne Resolucije je bil formalno zaključen postopek nadzora nad izvrševanjem 264 sodb ESČP proti Sloveniji, ki so večinoma postale dokončne v letu 2006 (*Depeša končne Resolucije v skupini primerov Lukenda*, št. MSB 160424).

1.12.2.3 Odprte zadeve

Ob koncu leta 2018 je bilo v ESČP vpisniku odprtih 27 zadev, in sicer:

- 23 pritožbenih zadev;
- 1 zadeva v zvezi z izvršitvijo sodbe Sodišča in
- 3 zadevi iz drugega naslova.

1.12.2.3.1 Pritožbene zadeve (navedena je le kršitev, ki se v vpisniku vodi kot glavni temelj zadeve)

- 1 zadeva iz naslova kršitve pravice do življenja iz 2. člena Konvencije (*Štefančič proti Sloveniji*, št. 58349/09);
- 1 zadeva iz naslova prepovedi mučenja iz 3. člena Konvencije (*Hudorović in ostali proti Sloveniji*, št. 24816/14 in *Novak in ostali proti Sloveniji*, št. 25140/14 (op.: ESČP zadevi obravnava skupaj));
- 2 zadevi iz naslova kršitve pravice do svobode in varnosti iz 5. člena Konvencije (*Vizgirda proti Sloveniji*, št. 59868/08; *Trunk proti Sloveniji*, št. 41391/06);
- 9 zaden iz naslova kršitve pravice do poštenega sojenja iz 6. člena Konvencije, in sicer 6 proti Sloveniji, 1 proti Hrvaški, 1 proti Srbiji in 1 proti Črni Gori (*Produkcija plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji*, št. 47072/15; *Ahac in drugi proti Sloveniji*, št. 80531/12; *Kukai proti Sloveniji*, št. 49670/13; *A.V. proti Sloveniji*, št. 878/13; *Slovenija proti Hrvaški*, št. 54155/16; *Vegrad d.d. proti Srbiji*, št. 6234/08; *Prebil proti Sloveniji*, št. 29278/16; *Cimperšek proti Sloveniji*, št. 58512/16; *Madžarović in drugi proti Črni Gori*, št. 54839/17 in 71093/17);
- 1 zadeva iz naslova kršitve pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije (*S.S. v Slovenija*, št. 40938/16);
- 6 zaden iz naslova kršitve varstva pravice do premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji (*Gros proti Sloveniji*, št. 45315/18; *Keber proti Sloveniji*, št. 847/17; *Pintar in drugi proti Sloveniji*, št. 49969/14, 20530/16, 4713/17, 52397/17, 62795/17, 62830/17, 13244/18 in 16311/18; *Denžič proti Sloveniji*, št. 36013/16; *Kranjc proti Sloveniji*, št. 38775/14; *Rau in ostali proti Sloveniji*, št. 47001/14);
- 1 zadeva iz naslova pravice do svobode izražanja iz 10. člena Konvencije (*Miholič proti Sloveniji*, št. 36024/16);
- 1 zadeva iz naslova kršitve prepovedi diskriminacije iz 14. člena v povezavi s kršitvijo pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji (*Aleksić proti Sloveniji*, št. 57123/10) ter
- 1 zadeva iz naslova kršitve načela zakonitosti iz 7. člena Konvencije (*Rola proti Sloveniji*, št. 12096/14 in 39335/16).

1.12.2.3.2 Zadeve v zvezi z izvršitvijo sodb Sodišča:

- 1 zadeva iz naslova izvršitve sodbe ESČP (*Ališić in drugi proti Bosni in Hercegovini in drugim*, št. 60642/08).

1.12.2.3.3 Zadeve iz drugih naslovov

- 1 zadeva, v katero se vpisujejo odločbe Sodišča v zadevah, ki Sloveniji niso bile vročene v opredelitev (*Srdić proti Sloveniji*, št. 60681/17 – sklep o nedopustnosti pritožbe zaradi očitne neutemeljenosti);
- 1 zadeva, ki je bila reaktivirana zaradi poizvedbe na Sodišče, ali je bila morda zoper Slovenijo vložena pritožba (*Aleksandar Karadjordjević*, ESČP-427/2010);
- 1 zadeva v zvezi s stažem na Sodišču (ESČP-658/2010).

1.12.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 prejelo 10 novih pritožbenih zaden, kar je 25 odstotkov več kot leta 2017, ko je prejelo 8 novih pritožbenih zaden, kar pa je bilo sicer 50 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je novih pritožbenih zaden prejelo kar 16.

V letu 2018 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 55 zaden, kar je 27,6 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je imelo v delu 76 zaden, kar pa je bilo sicer 11,6 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je imelo v delu 86 zaden.

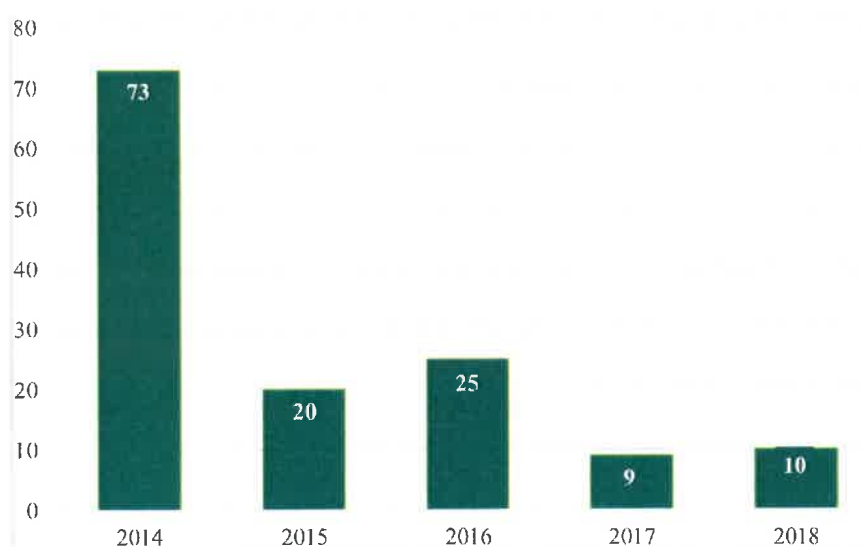
V letu 2018 je bilo zaključenih (rešenih) 25 zadev, in sicer 21 pritožbenih zadev, 1 zadeva iz naslova izvrševanja sodb ESČP, 1 zadeva je bila zaključena, ker Slovenija ni prevzela intervencije, 2 zadevi sta bili zaključeni, potem ko je Državno odvetništvo podalo odgovore odvetnikoma na njune poizvedbe. Število v letu 2018 zaključenih zadev je za 28,6 odstotkov manjše kot v letu 2017, ko je Državno odvetništvo zaključilo 25 pritožbenih zadev in 10 zadev iz naslova izvrševanja sodb ESČP, skupno torej 35 zadev, kar pa je bilo sicer dve tretjini več kot v letu 2016, ko je bilo zaključenih 21 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je odprtih 27 zadev, kar je 34,1 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih še 41 zadev, kar pa je bilo skoraj 36,9 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je bilo ob koncu leta odprtih 65 zadev.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS na podlagi 34. člena Konvencije prejelo 10 novih pritožbenih zadev, kar je sicer 2 zadevi več kot v letu 2017, 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 bili očitno vzpostavljeni 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 2014 do 2018, 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 16: Število prejetih zadev v postopkih pred ESČP v obdobju 2014 – 2018



1.13 Postopki pred Sodiščem Evropske unije

1.13.1 Uvod

Sodišče Evropske unije je bilo ustanovljeno leta 1952, njegova naloga pa je zagotavljati spoštovanje prava Unije pri razlagi in uporabi pogodb. Sodišče Evropske unije v okviru te naloge nadzira zakonitost aktov institucij

Evropske unije, skrbi, da države članice izpolnjujejo obveznosti iz pogodb ter na predlog nacionalnih sodišč razlaga pravo Unije.

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

Sodišče Evropske unije sestavljata dve sodišči:

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

SEU je pristojno za:

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

SSEU je pristojno za obravnavo:

- neposrednih tožb fizičnih ali pravnih oseb zoper akte institucij, organov, uradov in agencij Evropske unije (na katere so naslovljeni ali ki se nanje neposredno in posamično nanašajo) ter zoper predpise (ki se nanje neposredno nanašajo, vendar ne potrebujejo izvedbenih ukrepov) in zoper neodločanje teh institucij, organov, uradov in agencij. Gre npr. za tožbo, ki jo vloži podjetje zoper odločbo Evropske komisije, ki mu nalaga denarno kazen;
- tožb držav članic zoper Komisijo;
- tožb držav članic zoper Svet v zvezi s sprejetimi akti glede državnih pomoči, ukrepi trgovinske zaščite (*damping*) in akti, s katerimi prenese pristojnost za izvajanje;
- tožb za povrnitev škode, ki so jo povzročile institucije Evropske unije ali njihovi uslužbenci;
- tožb, ki temeljijo na pogodbah, ki jih je sklenila Evropska unija, ki izrecno določajo pristojnost SSEU;
- tožb s področja intelektualne lastnine zoper odločbe Urada za usklajevanje na notranjem trgu (znamke in modeli) in Urada Skupnosti za rastlinske sorte.

- sporov med institucijami Evropske unije in njihovim osebjem glede delovnih razmerij in sistema socialne varnosti.

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

1.13.2 Statistika

V letu 2018 je **Sodišče Evropske unije (SEU)** Državnemu odvetništvu RS vročilo 484 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2018 v zadevah pred SEU v delu 1.045 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 zaključilo 466 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih 579 zadev.

Splošno sodišče Evropske unije (SSEU) je Državnemu odvetništvu RS v letu 2018 vročilo 588 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo v letu 2018 v delu 653 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 zaključilo 560 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih 93 zadev.

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. Skladno s sodno prakso SEU je kot kršitev prava EU opredeljeno tudi neupoštevanje razlage prava EU, ki jo je sprejelo Sodišče. S tega stališča je nujno, da država spremlja te postopke in se seznani z vsemi sodbami Sodišča. Izrecno zahtevo po spremljanju postopka večkrat izrazijo tudi posamezna ministrstva, ki ob izjavi, da ni razloga za vključitev Slovenije v posamezni postopek, zahtevajo, da jih seznanjamo s potekom in izidom postopka. Slednje se zaradi narave stvari zagotavlja v vsaki posamezni zadevi.

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 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 tretjega odstavka 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, spis po izteku roka za pritožbo, oziroma po prejemu obvestila, da Slovenija ne bo vložila pritožbe, zaključimo.

V letu 2018 je bil zaključen tudi spis EU-447/09, ki se je nanašal na pretekli projekt prenove vpisnikov ter je bil v vpisniku voden pod »drugo«.

1.13.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2018 je **Sodišče Evropske unije (SEU)** Državnemu odvetništvu RS vročilo 484 zadev, kar je 4,9 odstotkov manj kot v letu 2017, ko je bilo Državnemu odvetništvu RS vročeno 509 zadev, kar pa je bilo sicer 18,9 odstotkov več kot v letu 2016, ko mu je bilo vročenih 428 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2018 v zadevah pred SEU v delu 1.045 zadev, kar je 4,5 odstotkov več kot v letu 2017, ko je v zadevah pred SEU imelo v delu 1.000 zadev, kar pa je bilo sicer 11,5 odstotkov več kot v letu 2016, ko je bilo zadev v delu 897.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 zaključilo 469 zadev, kar je 6,8 odstotkov več kot v letu 2017, ko je Državno odvetništvo RS zaključilo 439 zadev, kar pa je bilo 8,4 odstotkov več kot v letu 2016, ko je bilo zaključenih 405 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih 579 zadev, kar je sicer 3,2 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih 561 zadev.

Splošno sodišče Evropske unije (SSEU) je Državnemu odvetništvu RS v letu 2018 vročilo 588 zadev, kar je 21,7 odstotkov več kot v letu 2017, ko je bilo vročenih 483 zadev, kar pa je bilo sicer 4,1 odstotkov več kot v letu 2016, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 464 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo v letu 2018 v delu 653 zadev, kar je 23,7 odstotkov več kot v letu 2017, ko je Državno odvetništvo RS skupno imelo v delu 528 zadev, kar pa je bilo sicer primerljivo letu 2016, ko je imelo v delu 534 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 zaključilo 565 zadev, kar je 22 odstotkov več kot v letu 2017, ko je Državno odvetništvo RS zaključilo 463 zadev, kar pa je bilo sicer 5,5 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je zaključilo 490 zadev.

Na dan 31. 12. 2018 je bilo odprtih 93 zadev, kar je 43,1 odstotkov več kot na dan 31. 12. 2017, ko je bilo odprtih 65 zadev, kar je 47,7 odstotkov več kot v letu 2016, ko je bilo ob koncu leta odprtih 44 zadev.

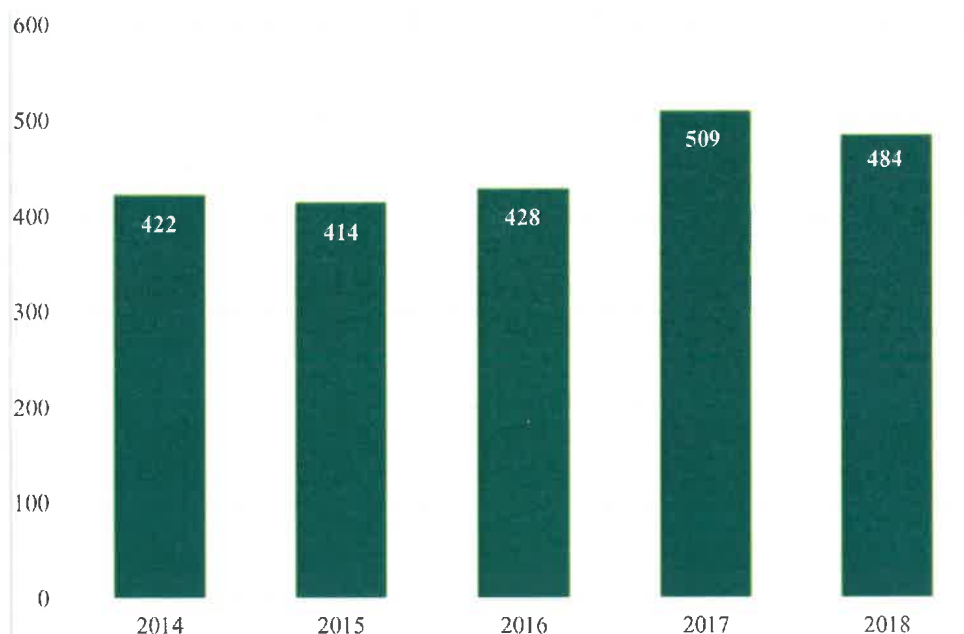
V predstavljenih številkah so vsebovane tako zadeve, v katere se je Slovenija vključila kot udeleženec ali stranka, kot tudi ostale zadeve.

Slovenija se je vključila v 2 postopka predhodnega odločanja na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: »PDEU«), začeta na predlog slovenskih sodišč za sprejetje predhodne odločbe (*E.G.*, C-662/17 in *Addiko bank*, C-407/18), ter v 1 postopek predhodnega odločanja, začet na predlog avstrijskega predložitvenega sodišča (*Meštrovič in drugi*, C-50/18, C-64/18, C-140/18, C-146/18 in C-148/18).

Evropska komisija (v nadaljevanju: »Komisija«) je proti Sloveniji vložila 4 tožbe zaradi kršitve prava Evropske unije (v nadaljevanju: »EU«) (C-69/18, C-188/18, C-628/18 ter C-631/18).

Slovenija je proti Republiki Hrvaški vložila eno tožbo, in sicer v zadevi C-457/18.

Graf 17: Število prejetih zadev v postopkih pred SEU v obdobju 2014 – 2018



Število zadev, prejetih s strani SEU, je po tem, ko je bilo v letu 2017 najvišje v obdobju zadnjih petih let, v letu 2018 zopet nekoliko upadlo. Pripad zadev s tega področja je bil v letih od 2013 do 2016 primerljiv, v letu 2017 pa je bil za skoraj petino višji kot v letu 2016.

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 seznani 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 seznani 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 EFTA SODIŠČEM

V postopkih pred EFTA Sodiščem (gre za postopke za izdajo svetovalnega mnenja ter postopke na podlagi tožbe) je prav tako možna intervencija držav članic in institucij EU, zaradi česar EFTA Sodišče slednje seznani 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). V primerih, ko se država ne odloči za intervencijo, je način poslovanja v teh zadevah enak načinu, ki velja za postopke za sprejem predhodne odločbe po 267. členu PDEU, v katerih se Slovenija ne odloči za aktivno udeležbo, jih pa spremlja zaradi seznaitve s sodno prakso. V letu 2018 smo iz tega naslova prejeli 14 zadev in zaključili 13 zadev.

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 2018 v okviru opravljanja zastopniške funkcije Državnega odvetništva RS izkazale še za posebej pomembne ali zahtevne.

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

2.1 Civilnopravne in gospodarske zadeve

2.2.1 Zadeva zaradi nenamenske porabe sredstev po pogodbi

V gospodarskem sporu tožeče stranke Republike Slovenije proti toženi stranki Univerza na Primorskem zaradi plačila 441.750,42 EUR je sodišče pritožbo tožene stranke zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje, s katero je bilo tožbenemu zahtevku v celoti ugodeno. Višje sodišče je ugotovilo, da ni utemeljen pritožbeni očitke opustitve materialnega procesnega vodstva. Sodišče prve stopnje je namreč obrazložilo, da tožena stranka ni podala ustrezne trditvene podlage, ki bi bila podkrepljena z višino zneskov, računi, potrdili o plačilih. Višje sodišče je zapisalo, da razume navedene razloge v izpodbijani sodbi, in sicer, da tožena stranka ni uspela dokazati svojih trditev o namenski rabi dobljenih sredstev. Tožeča stranka je uspela dokazati, da je bila poraba sredstev tožene stranke nenamenska. Višje sodišče se je v zvezi s konkretizacijo navedb, ki se tičejo negativnih dejstev, postavilo na stališče, da je negativna dejstva potrebno vsaj zatrjevati. Pri tem je ustaljeno stališče teorije in sodne prakse, da je dokazno breme na tistem, ki zatrjuje obstoj in ne na tistem, ki zatrjuje neobstoj dejstva.

Višje sodišče je še zapisalo, da je imela tožeča stranka možnost zahtevati vračilo nenamensko porabljenih sredstev na dva načina, in sicer preko obligacijsko pravne podlage, kakor je predvidena s pogodbo ali na podlagi upravno pravne podlage. V navedeno je tožena stranka privolila s podpisom pogodbe. V 1. členu pogodbe je navedeno, da predstavlja pravno podlago med drugim tudi uredba o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov, v katerem je določeno, da mora prejemnik v primeru, ko ministrstvo ugotovi, da so bila sredstva porabljena nenamensko, sredstva vrniti v proračun RS v skladu s posebnim sklepom ministra. Med pravnima strankama pa nikoli ni bilo sporno, da je tožeča stranka izdala sklep, s katerim je toženi stranki naložila vračilo nakazanih sredstev.

2.2.2 Zadeva zaradi izpodbijanja dolžnikovih pravnih dejanj, ugotovitev ničnosti pogodbe in izbrisne tožbe

V pravdni zadevi zaradi izpodbijanja dolžnikovih pravnih dejanj, ugotovitve ničnosti pogodbe in izbrisne tožbe je Republika Slovenija kot tožnica postavila dva primarna in dva podredna zahtevka. Tožbo je vložila pred začetkom osebnega stečaja drugega toženca, zato se je prvi primarni zahtevek glasil na izpodbijanje dolžnikovih dejanj skladno s splošnimi določili OZ. Po pozivu sodišča je zaradi osebnega stečaja drugega toženca postavila drugi primarni zahtevek skladno s 1. odstavkom 270. člena ZFPPIPP. Podredno je že v tožbi postavila zahtevek po ugotovitvi ničnosti, ki ga je utemeljevala z nedopustnim nagibom in s tem nedopustno podlago ter

navideznostjo pogodbe. Drugi podredni zahtevek pa se nanaša na izbrisno tožbo v posledici ničnostnega izreka. Sodišče prve stopnje je prvi primarni zahtevek za izpodbijanje dolžnikovih pravnih dejanj zavrnilo z obrazložitvijo, da je zaradi osebnega stečaja prvega toženca prenehala pravica izpodbijati dolžnikova pravna dejanja po splošnih pravilih OZ. V obravnavanem primeru je bila tožba po določilih OZ namreč vložena pred začetkom osebnega stečaja drugega toženca, zato je bila v času vložitve dopustna in je ni mogoče naknadno zavreči, ampak je potrebno uporabiti 270. člen ZFPPIPP. Zakonsko določilo eventualne kumulacije po 3. odstavku 182. člena ZPP je treba razlagati tako, da je sodišče dolžno obravnavati naslednji zahtevek, če stranka z zahtevkom, ki ga je uveljavljala najprej, ni bila uspešna ali pa ga sodišče sploh ni vsebinsko obravnavalo (umik, zavrženje tožbe).

Sodišče druge stopnje je nadalje navedlo, da je neutemeljeno pritožbeno stališče, da se paulijanska in ničnostna tožba izključujeta oziroma da ju ni mogoče kumulirati, kot je to storila tožnica. Sodišče prve stopnje je trditveno podlago tožnice štelo za ustrezno tudi glede ničnostnega in izbrisnega zahtevka. Tožnica je poleg trditvene podlage za izpodbijanje tožnikovih pravnih dejanj podala tudi ustrezno in zadostno trditveno podlago, s katero je utemljevala ničnostno sankcijo. Sodišče prve stopnje je poleg tega ugotovilo, da tudi obstaja javni interes tožnice. V konkretnem primeru gre namreč za javni interes, ki se zatruje kot oškodovanje javnih financ – izognitev plačilu davčnih obveznosti. Tožnica je v tem postopku zatrjevala, da je drugi toženec s sporno pogodbo neodplačno prenesel lastninsko pravico na nepremičnini na prvega toženca ter da je bil edini namen prenosa, da se drugi toženec izogne poplačilu davčnega dolga ter prepreči izvršbo na nepremičnini. Zatrjevala je, da je ta nagib bistveno vplival na odločitev pogodbenikov, da skleneta izpodbijani pravni posel. Nasprotno pa sta toženca trdila, da je bil edini namen tega posla realizacija pridobljene pravice prvega toženca, ki je zatrjeval, da je bil pred sklenitvijo sporne pogodbe dejanski lastnik nepremičnine.

Po oceni pritožbenega sodišča je sodišče prve stopnje naredilo celovito in popolno dokazno oceno in sicer je ugotovilo, da je ključno za odločitev, da ni dokazov, da bi bila kupnina po pogodbi plačana ter ob ugotovitvi, da je bila pogodba o prenosu lastništva sklenjena naslednji dan po dnevu, ko je drugi toženec izvedel za svoje davčne obveznosti. Na podlagi tega je zaključilo, da je bil glavni namen tožencev, da se s prenosom nepremičnine drugi toženec izogne izvršbi in s tem plačilu davčnega dolga. Pritožbeno sodišče še pojasnjuje, da tožnica ničnostne tožbe ne utemljuje na neplačilu kupnine, ampak jo utemljuje na nedopustnem nagibu, zato je bilo ugotovljeno neplačilo kupnine relevantno za sklepanje sodišča, da prvi toženec ni dokazal, da je bil namen spornega prenosa zavarovanje njegovega pravnega in dejanskega položaja glede sporne nepremičnine.

Višje sodišče je kot sklepno zapisalo, da ob ugotovljenih dejstvih, da je drugi toženec nepremičnino kupil na dražbi v letu 2008 in zanjo iz svojega premoženja plačal 432.000,00 EUR, da za nepremičnino po sklenjeni prodajni pogodbi ni dobil plačano (ni izkazana izročitev are v višini 100.000,00 EUR), za posojilne pogodbe pa je sodišče ugotovilo, da so bile prirejene potrebam postopka, da je bil 13. 1. 2011 seznanjen z višino davčnega dolga, da je še isti dan poklical prvega toženca in predlagal, da nepremičnino prepiseta takoj in da je bila naslednji dan 14. 1. 2011 pri notarju sklenjena prodajna pogodba za prenos nepremičnine od drugega toženca prvemu tožencu, da je imel prvi toženec veliki interes po pridobitvi te nepremičnine, zaradi zaokrožitve lastništva parcel, na katerih ima stanovanjsko hišo in gospodarsko dejavnost, ne more pripeljati do drugačne odločitve, kot jo je sprejelo sodišče prve stopnje. Pravilno je zato ugotovljeno, da je bil bistveni glavni primarni namen drugega toženca, da se s prenosom nepremičnine na prvega toženca izogne izvršbi. Takšen nagib, ki je bistveno vplival na sklenitev pogodbe, je nedopusten, pri čemer je prvi toženec kot pogodbenik za to vedel, saj mu je drugi toženec navedene okoliščine sporočil. Nedopusten nagib, ki je v nasprotju z moralnimi načeli, pa po 2. odstavku 40. člena OZ predstavlja ničnost pogodbe. Posledično je sodišče pravilno priznalo tudi izbrisni zahtevek in vzpostavitev zemljiškoknjižnega stanja, kot je bilo pred sklenitvijo prodajne pogodbe.

2.2.3 Zadeva zaradi neupravičene obogatitve

V sporu zaradi plačila 406.595,19 EUR sta tožnici od tožene stranke Republike Slovenije zahtevali povrnitev neupravičene obogatitve zaradi uporabe 123 ogledal za cestno signalizacijo, povračilo stroškov prevzema ogledal ter povračilo izgubljenega dobička. Višje sodišče je pritrdilo prvostopnemu sodišču, da glede na to, da je bila med strankama sklenjena pogodba o izdelavi in dobavi prometne signalizacije, tožeča stranka ne more zahtevati povrnitev neupravičene obogatitve, ker za obogatitev ne obstaja pravni temelj. Višje sodišče je prav tako potrdilo odločitev prvostopnega sodišča o tem, da je zahtevek tožeče stranke iz naslova izgubljenega dobička ter plačila dodatnih del zastaral. Stranki sta namreč sklenili gospodarsko pogodbo, glede katere je znašal zastaralni rok 3 leta. Prav tako je višje sodišče zavrnilo pritožbo v delu, ki se nanaša na zahtevek iz naslova bančne garancije. V zvezi s tem je sodišče ugotovilo, da je tožena stranka ugovarjala, da tožeča stranka ni izpolnila svojih obveznosti, zato je bila garancija unovčena utemeljeno. Tožeča stranka v pravnem postopku sploh ni zanikala, da so obstajale neodpravljene napake in da ni izpolnila vseh svojih obveznosti po pogodbi. Glede na navedeno je sodišče pravilno zavrnilo tožbeni zahtevek tudi v tem delu. Višje sodišče je tudi pojasnilo, da je pravilno zavrjen tožbeni zahtevek drugotožnika kot fizične osebe. Le prva tožnica bi lahko uveljavljala zahtevke na temelju zakona oz. pogodbe zaradi drugega odstavka 4. člena ZGD-1, njen družbenik ali poslovodja pa ga ne more uveljavljati v svojo korist že zato, ker ni njegov imetnik. Prav tako drugotožnica ne more uveljavljati zahtevkov do tretjih, če so ti tretji dolžniki prve tožnice. Celotno, če bi bil drugi tožnik res porok za zaveze prvotožnice in bi jih poravnal, bi imel zgolj zahtevek zoper prvo tožnico, ne pa tudi do tožene stranke.

2.2.4 Zadeva zaradi napačne uporabe blagovne znamke, plačila odškodnine in civilne kazni

V sporu zaradi plačila nadomestila v zvezi z uporabo blagovne znamke, izbrisa blagovne znamke in prepovedi uporabe znaka je sodišče pritožbo tožeče stranke zavrnilo in potrdilo izpodbijano sodbo, s katero je sodišče tožbeni zahtevek proti toženi stranki Republiki Sloveniji v celoti zavrnilo.

Sodišče prve stopnje je zavrnilo zahtevek, s katerim je tožeča stranka zahtevala plačilo 19.200,00 EUR odškodnine in 28.800,00 EUR civilne kazni, skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi ter da se znamka tožene stranke I FEEL SLOVENIA izbriše iz registra znamk, ki ga vodi Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino ter da se toženi stranki prepove uporabljati omenjeni znak. Tožeča stranka je že po oceni sodišča prve stopnje s pogodbo na toženo stranko prenesla idejno rešitev slogana Slovenije I FEEL SLOVENIA in tudi grafične elemente v navedenem besedilu, zapisane s krepko pisavo (logotip). Slogan in logotip, ki vsebuje tako besedne kot grafične elemente, njunega ločevanja ne dopušča. Sodišče tako ni sledilo stališču tožeče stranke, da je bila pogodba sklenjena le za slogan, ne pa tudi za logotip, torej grafične prvine. Sodišče prve stopnje je zato sklepalo, da je avtorsko delo tožeče stranke po vsebini slogan in logotip. Tožena stranka zato ni kršila materialnih avtorskih pravic tožeče stranke in je sodišče zavrnilo zahtevek za plačilo nadomestila in civilne kazni po 168. členu Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah. Glede na navedeno tudi ni bila podana podlaga za izbrisno tožbo po 119. členu ZIL-1. Tudi višje sodišče je v celoti soglašalo z razlogi v izpodbijani sodbi, da pogodba vsebuje tako besedni zapis slogana I FEEL SLOVENIA in tudi krepke črke v delu poudarjenega besedila, s katerim so izraženi grafični elementi slogana, ki hkrati pomenijo njegov logotip. Tožeča stranka je v postopku javnega natečaja za slogan Slovenije uspela s svojo ponudbo, na podlagi katere je bila potem sklenjena pogodba, sicer v ponudbi ne bi poudarila navedenih črk in besed v idejni rešitvi slogana Slovenije.

Višje sodišče še dodaja, da si je pri jezikovni razlagi pogodbenega besedila mogoče pomagati tudi z logično razlago pravnih pravil, ki jih vsebuje pogodba. Zelo ozko in neskladna bi bila razlaga pogodbe na način, da je zaradi zapisa bila sklenjena pogodba le za slogan brez logotipa, izraženega v poudarjenih črkah in besedi oz. da je tožena stranka odkupila izključne materialne avtorske pravice brez logotipa. Sodišče prve stopnje je tudi pravilno sklepalo, da je imela tožena stranka zaradi izključnega prenosa vseh pravic na sloganu z logotipom pravico v sodelovanju z agencijo Pristop, registrirati znak I FEEL SLOVENIA kot znamko v več barvah pri URSIL.

2.2.5 Zadeva zaradi plačila – odlagališče radioaktivnih odpadkov

V gospodarskem sporu je tožeča stranka Občina Krško zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zahtevala plačilo zneska 11.642.497,81 EUR, ki ima temelj v Protokolu o medsebojnem sodelovanju pri umestitvi odlagališča NSRAO v prostor in zagotavljanju sredstev proračuna Republike Slovenije za sofinanciranje projektov komunalne infrastrukture na območju občine Krško, sklenjenega dne 9. 4. 2008 med Ministrstvom za okolje in prostor in Občino Krško (v nadaljevanju: Protokol).

Občina Krško (tožeča stranka) in Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor (tožena stranka) sta v času, ko je Ministrstvo za okolje in prostor izvajalo postopek priprave Državnega prostorskega načrta za umestitev odlagališča nizko in srednje radioaktivnih odpadkov v prostor v bližino Nuklearne elektrarne Krško, sklenili zgoraj navedeni Protokol, z namenom zagotovitve družbene sprejemljivosti izbrane lokacije za odlagališče, v katerem sta se med drugim dogovorili za konkretne obveznosti Republike Slovenije do Občine Krško, v zvezi s sofinanciranjem občinskih projektov v višini 80 % stroškov celotne investicije v skupni višini 8,4 mio EUR, z dinamiko financiranja v letih 2008- 2013 1,4 mio letno, za kar se je Republika Slovenija obvezala, da bo v proračunu zagotovila ustrezna finančna sredstva. V konkretni pravi je bilo glede na ugovor zastaranja Republike Slovenije potrebno najprej ugotoviti, ali v obravnavanem primeru med pravnima strankama sklenjen Protokol predstavlja gospodarsko pogodbo, ker je od tega odvisen tudi zastaralni rok. Republika Slovenija je namreč uveljavljala ugovor zastaranja za vse terjatve, razen za terjatev za leto 2013.

Sodišče prve stopnje je zaključilo, da je v obravnavanem primeru Protokol šteti za gospodarsko pogodbo. Po oceni sodišča tožena stranka (država) v pogodbenem razmerju, nastalim s sklenitvijo Protokola, ni nastopala kot nosilka oblasti (torej v oblastveni funkciji), ampak kot enakopraven subjekt na trgu, torej kot oseba civilnega prava, prav tako tožeča stranka (Občina) ni nastopala v svoji oblastveni, javni funkciji. Upoštevajoč vsebino protokola je sodišče prve stopnje zaključilo, da sta pravdni stranki z njim zasledovali vsaka svojo gospodarsko korist (občina za pridobitev sredstev za sofinanciranje raznih projektov v zameno, da se je strinjala z lokacijo odlagališča NSRAO v neposredni bližini NEK, država pa pridobitev navedene lokacije, ki jo je potrebovala za odlagališče NSRAO). Glede na zavzeto stališče, da gre v obravnavnem primeru za gospodarsko pogodbo, po kateri so terjatve iz Protokola zapadle v plačilo konec vsakega posameznega leta, je sodišče upoštevalo triletni zastaralni rok, skladno z določilom 349. člena OZ. Sodišče prve stopnje je tako ugodilo tožbenemu zahtevku tožeče stranke Občine Krško, v delu, ki se nanaša na terjatev tožeče stranke za leto 2013 v višini 1.400.000,00 EUR z zamudnimi obrestmi, prva tako pa tudi v delu, ki se nanaša na terjatev tožeče stranke za leto 2012 v višini 1.400.000,00 EUR z zamudnimi obrestmi. V tem delu je zavrnilo ugovor zastaranja. Sodišče prve stopnje pa je ugodilo ugovoru zastaranja za leta 2011, 2010, 2009 in 2008 ter v tem delu tožbeni zahtevek zavrnilo, pri čemer je ugotovilo, da ni prišlo do pretrganja zastaranja, ki ga je ves čas zatrjevala tožeča stranka. Zoper odločitev sodišča prve stopnje se Državno odvetništvo RS na izrecno navodilo Ministrstva za okolje in prostor ni pritožilo, je pa pritožbo zoper zavrnilni del tožbenega zahtevka vložila tožeča stranka.

Višje sodišče je pritožbo tožnice zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje. Tožena stranka Republika Slovenija je bila tako po odločitvi sodišča dolžna tožeči stranki plačati znesek 3.375.106,58 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi od 31. 12. 2015 dalje do plačila. V presežku – za plačilo zneska 8.267.391,23 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi od 31. 12. 2015 dalje do plačila je bil tožbeni zahtevek tožeče stranke zavrjen.

2.2.6 Zadeva zaradi ugotovitve lastninske pravice

V zadevi zaradi ugotovitve lastninske pravice je tožeča stranka Republika Slovenija na podlagi Zakona o varstvu okolja (ZVO), Zakona o vodah (ZV-1), Zakona o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Zakona o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (ZLNDL) zahtevala ugotovitev lastninske pravice na nepremičninah, ki predstavljajo vodna zemljišča oziroma prelivni objekt. Tožena stranka je namreč vpisala lastninsko pravico na spornih nepremičninah na podlagi izvedenih postopkov privatizacije in 3. člena ZLNDL. Toženka je bila v tem

času vknjižena kot lastnica vtoževanih nepremičnin na podlagi izvedenih postopkov privatizacije in so tako bila na presečni dan (10. 8. 2002, z uveljavitvijo ZV-1) zemljišča, ki so predmet tožbenega zahtevka, vpisana kot lastnina osebe zasebnega prava na podlagi 3. člena ZLNDL (začetek veljavnosti 25. 7. 1997), v posledici česar ni izpolnjen zakonski dejanski stan iz določbe 1. odstavka 187. člena ZV-1. RS je v utemeljitev lastninske pravice zatrjevala, da so skladno z drugim odstavkom 1. člena ZLNDL vodna zemljišča izrecno izvzeta iz lastninjenja po ZLNDL. Sporne nepremičnine so se namreč lastninile po ZVO, ki je začel veljati 2. 7. 1993. Gre za ex lege način pridobitve lastninske pravice, pri katerem je prišlo do prenosa družbene v lastninsko pravico, če so bile izpolnjene materialnopravne predpostavke v 17. členu ZVO. Navedeni člen določa, da je voda kot naravni vir lastnina RS. Lastninjenje na področju voda je nato uredil ZV-1 (začel veljati 10. 8. 2002), ko je terminologijo »voda« uporabil tudi za »vodna zemljišča« in so se sporne nepremičnine lastninile po samem zakonu na Republiko Slovenijo. RS je vseskozi zatrjevala, da do uveljavitve ZV-1 pridobivanje lastninske pravice na vodnih zemljiščih tudi po uveljavitvi ZLNDL ni bilo možno, glede na dejstvo, da termin »voda« zajema tudi vodna zemljišča. Navedeno izhaja tudi iz 1. člena ZLNDL, ki je napovedal, da bo postopek lastninjenja vodnih zemljišč uredil poseben zakon. Prvi odstavek 187. člena ZV-1 določa, da zemljišča, ki so na dan uveljavitve tega zakona vpisana v zemljiško knjigo kot vodna zemljišča, voda, vodotok, jezero, reka, potok in podobno kot javno dobro, splošno ljudsko premoženje, družbena last ali imajo na njih pravne osebe pravico uporabe, preidejo z dnem uveljavitve tega zakona v last RS. Z dnem uveljavitve tega zakona je bilo torej ex lege izvedeno še lastninjenje tudi vodnih zemljišč. Za dve zemljišči je tožnica podala trditve, da gre za prelivna objekta, ki ustrezata pojmu vodnogospodarski objekt, za katera pa ZGJS v poddržavljanje vključuje tudi tiste infrastrukturne objekte, ki ustrezajo pojmu vodnogospodarski objekt v skladu z ZV.

Sodišče prve stopnje je tožbeni zahtevek RS zavrnilo in zavrnilno sodbo utemeljilo na ugotovitveni odločbi Ministrstva za kmetijstvo in okolje, ko je z odločbo z dne 19. 3. 2012 odločilo, da je predlog za vpis lastninske pravice na spornih nepremičninah na toženo stranko bil vložen 15. 2. 2002, kar je pred uveljavitvijo ZV-1 in tako ni mogla preiti lastninska pravica na tožečo stranko RS. Zatrjevanje podlage, da je tožena stranka pridobila lastninsko pravico na podlagi sklepa o privatizaciji, tudi sodišče prve stopnje ni povzelo, saj sklep o privatizaciji predstavlja zgolj sklep družbe o postopku lastninskega preoblikovanja pravne osebe in ne odločbe o statusu lastništva spornih nepremičnin.

Zoper navedeno odločitev je RS vložila pritožbo.

Sodišče druge stopnje je pritožbi ugodilo iz vseh zgoraj navedenih razlogov, poudarilo, da razlaga citirane določbe ZV-1 ne more biti izvedena zgolj z jezikovno metodo, temveč je potrebno upoštevati namen njenega nastanka, saj je bila določba 187. člena ZV-1 sprejeta na podlagi izhodišča, da je zemljiška knjiga urejena, torej, da so odpravljene velike razlike med dejansko in pravno ureditvijo vpisov. Prav zaradi tega je bil sprejet edini splošni predpis o lastninjenju družbenih nepremičnin, ZLNDL, pojavili pa so se številni pravni spori, v katerih so tožniki uveljavljali pridobitev lastninske pravice na drugih podlagah. Lastninjenje voda in drugih vodnogospodarskih objektov je bilo torej izvedeno zunaj knjižno, za vodno zemljišče pa je veljal režim družbene lastnine in prepoved lastninjenja vse do uveljavitve ZV-1. V teh primerih vpis v zemljiško knjigo ni konstitutiven, njegov izostanek ne pomeni, da vodno zemljišče ni postalo last tožnice z dnem uveljavitve ZV-1.

Sodišče druge stopnje je tudi pritrdilo pritožbi v delu, ko le ta temelji na že razsojeni zadevi v upravnem postopku, saj zavrnitev izdaje takšne odločbe (ugotovitvene in deklaratorne) v upravnem postopku ne povzroča takšnih pravnih učinkov, kot jih je tej odločitvi pripisalo sodišče prve stopnje. Odločanje o (ne)obstoju lastninske pravice ni izvirna pristojnost upravnih organov, temveč sodišč splošne pristojnosti. Dokončnost in pravnomočnost upravne odločbe zato ne povzročata učinkov vezanosti sodišč splošne pristojnosti in prepovedi ponovnega odločanja. Iz vseh teh razlogov je bil postopek privatizacije toženke protipraven.

Sodišče druge stopnje je pritrdilo tožnici tudi glede več dopustnih pravnih podlag oz. kombinaciji postavitve tožbenega zahtevka. Praviloma bi zadoščal ugotovitveni tožbeni zahtevek, vendar tam, kjer so možni dopustni različno oblikovani tožbeni zahtevki, obstaja možnost različne razlage. Da bi takšno možnost izključili in

zagotovili tožnici sodbo z jasno zapovedjo za vknjižbo njene lastninske pravice na navedenih nepremičninah, je ugodilo tudi izbrisni tožbi.

2.2.7 Zadeva zaradi plačila odškodnine zaradi povzročitve škode po divjadi

Tožnik je z motorjem trčil v divjega prašiča, ki je prečkal cesto, pri tem pa utrpel materialno in nematerialno škodo. Tožbeni zahtevek zoper prvo in drugo toženo stranko (lovsko društvo) je sodišče zavrnilo, tožbenem zahtevku zoper tretje toženko Republiko Slovenijo pa je sodišče ugodilo z utemeljitvijo, da gre za objektivno odgovornost države. Odločitev je potrdilo tudi višje sodišče, ki je navedlo, da zavzemanje pritožnice RS za krivdno odgovornost države ne more biti uspešno in je zaključilo, da je po nasprotnem razlogovanju, brez izrecne zakonske diktacije o krivdni odgovornosti RS v četrtem odstavku 54. člena ZDLov-1, lahko zanjo predvidena le objektivna odgovornost.

V zadevi je Državno odvetništvo RS vložilo predlog za dopustitev revizije zaradi napačne uporabe materialnega prava, natančneje četrtega odstavka 54. člena ZDLov-1. Vrhovno sodišče RS je s sklepom opr. št. II DoR 125/2018 z dne 31. 5. 2018 dopustilo revizijo glede vprašanj:

1. Ali je subsidiarna odgovornost Republike Slovenije po četrtem odstavku 54. člena Zakona o divjadi in lovstvu (ZDLov-1) za povračilo škode, ki je nastala na nelovnih površinah od divjadi, v primeru, ko upravljalec lovišča ni krivdno odgovoren za škodo, objektivna?
2. Ali četrti odstavek 54. člena ZDLov-1, ki ureja odgovornost za škodo, ki je nastala na nelovnih površinah od divjadi, dopušča tudi presojo nepremoženjske in premoženjske škode, ki je povzročena zaradi trka divjadi in premikajočega se vozila (konkretno škode, ki je tožniku nastala zaradi telesnih poškodb in v njegovi osebni sferi, to je izguba zaslužka, tuja pomoč, stroški zdravljenja, itd.)?
3. Ali se specialna določba sedmega odstavka 54. člena ZDLov-1, ki izrecno predpisuje odgovornost upravljalca lovišča in/ali voznika vozila za škodo v primeru trka divjadi in premikajočega se vozila, uporablja tudi za odgovornost za nastalo nepremoženjsko škodo in premoženjsko škodo iz naslova izgube zaslužka, tuje pomoči, stroškov zdravljenja?

Na odločitev Vrhovnega sodišča RS Državno odvetništvo RS še čaka, bo pa odločitev vsekakor imela daljnosežne posledice za morebitne nove odškodninske zahteve proti državi zaradi objektivne odgovornosti. Trki motornih vozil z divjadjo na cesti so namreč številčni, prav tako niso izključene regresne tožbe zavarovalnic proti državi, po izplačilu škod zavarovancem zaradi trka z divjadjo.

2.2.8 Zadeve zaradi plačila odškodnine zaradi nepravilnega dela državnih organov in sodišč

V gospodarskem sporu tožeče stranke proti toženi stranki Republik Sloveniji, zaradi plačila 273.355,00 EUR, je sodišče pritožbo tožnika zavrnilo in potrdilo izpodbijano sodbo, s katero je bil odškodninski zahtevek zoper Republik Slovenijo v celoti zavrnjen. Tožeča stranka je zahtevala odškodnino zaradi domnevnega protipravnega ravnanja DKOM, ker naj bi le-ta v postopku revizije izdal nezakonit sklep. Višje sodišče ugotavlja, da protipravnost ni podana že, če organ RS predpis razlaga nepravilno in posledično nepravilno odloči v zadevi. Poleg objektivne nepravilne razlage morajo biti podane še dodatne okoliščine. Že v zadevi VS RS opr. št. III Ips 28/2011 je zavzeto stališče glede protipravnosti, če se presoja ravnanje DKOM. Ravnanje DKOM bi bilo protipravno le, če bi pri razlagi pravnih predpisov preseglo okvir pooblastil, ki jih ima v postopku nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil oz. če bi ravnal samovoljno. V konkretnem primeru pa DKOM ni zavestno napačno razlagal materialnega predpisa ali zavestno kršil postopka. Samovoljno bi bilo lahko ravnanje

DKOM, če bi npr. odstopil od ustaljene drugačne razlage predpisa v konkretnem primeru ZJN-2 in ki bi poleg tega moral imeti svoj jasen pravni temelj tudi v sami normi.

V gospodarskem sporu tožeče stranke proti toženi stranki Republiki Sloveniji zaradi plačila odškodnine v znesku 184.705,87 EUR iz naslova ravnanja z odpadno embalažo je sodišče pritožbo tožeče stranke zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje v izpodbijani 2. in 3. točki, s katero je bil tožbeni zahtevek v celoti zavrnjen. Tožeča stranka je zahtevala odškodnino na podlagi 26. člena Ustave RS. Inšpektorat RS za kmetijstvo in okolje je izdal odločbo, s katero je tožeči stranki naložil, da do 31. 3. 2014 pri izvajalcih javnih služb – komunalnih podjetjih prevzame tam navedene količine odpadne embalaže, za katero so ji embalerji, pridobitelji blaga, proizvajalci embalaže oz. pridobitelji embalaže s pogodbo prepustili svoje obveznosti za ravnanje z odpadno embalažo, ki se je na dan 31. 12. 2013 predhodno skladiščila pri komunalnih podjetjih. Tožeča stranka je odločbo izvršila in se obenem zoper odločbo pritožila. Njeni pritožbi je bilo ugodeno. Protipravnost tožeča stranka utemeljuje z navedbami o zakonodajni protipravnosti, saj tožena stranka v zakonu o varstvu okolja ni imela podlage za sprejem uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo in tam predpisane ukrepe ravnanja z odpadno embalažo. Poleg tega protipravnost utemeljuje tudi s protipravnostjo posamičnega akta, in sicer, da ni sprejela še posamičnih upravnih odločb o obveznosti postopanja DROE. Zakonodajno protipravnost tožeča stranka utemeljuje s sklicevanjem na sodbo Upravnega sodišča, v kateri je sodišče v obrazložitvi zavzelo stališče, da je tožena stranka uredbo sprejela brez vsebinske podlage v ZVO-1, kot hierarhično višjem predpisu oz. da iz določb ZVO-1 ne izhaja obveznost tožeče stranke, glede načina in obsega opravljanja gospodarske dejavnosti, saj se na podlagi določb citiranega zakona ne more vedeti, da bo morala embalažo, ki je komunalni odpadki, prevzeti v deležih, ki jih bo določilo pristojno ministrstvo. Pritožbeno sodišče ugotavlja, da take ugotovitve upravnega sodišča ne dosegajo standarda zakonodajne protipravnosti, ki se zahteva kot ena izmed predpostavk po 26. členu Ustave. Višje sodišče je ugotovilo, da ne glede na pravna stališča o tem, ali bi morala biti materija uredbe pravzaprav vsebovana v večji meri že v ZVO-1, je podana koneksnost med predmetom urejanja ZVO-1 in predmetom urejanja z uredbo, ki podrobneje opredeljuje omejitve in predpostavke za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo, torej odpadki v smislu ZVO-1, zato o kršitvi ustavnih pravic ni mogoče govoriti. V zvezi s presojo posamične protipravnosti pa višje sodišče pojasnjuje, da se zahteva kvalificirana stopnja napačnosti zlasti nerazumno odstopanje od jasnih določb materialnega prava in uveljavljene sodne prakse oz. napake, ki so povsem izven okvira pravno še dopustnega delovanja zlasti v smislu arbitrarnosti. Zato zgolj protipravnost posamičnega akta ne predstavlja protipravnosti relevantne za odškodninski spor po 26. členu Ustave. V postopku ni bilo sporno, da je bil delež prevzema odpadne embalaže določen z objavo na spletnih straneh ministrstva. Tožeča stranka je bila glede enake pravne ureditve sistema ravnanja z odpadno embalažo v letih 2010, 2011 in 2012 poučena, da je pravno sredstvo zaradi neukrepanja upravnega organa tožba zaradi molka organa. Ali je upravni organ sledil odločitvi sodišča ali pa je zahtevo tožeče stranke zavrgel s sklepom, za odločitev ni pomembno, saj je pomembno le, kar izhaja iz pravnega pouka omenjenega sklepa za predhodna leta poslovanja, da je dopustno pravno sredstvo zoper sklep o zavrženju upravni spor pred Upravnim sodiščem RS. Tožeča stranka ne pojasni, zakaj ni vložila razpoložljivih pravnih sredstev za določitev deležev za leto 2013, kljub temu, da se za utemeljitev predpostavk po 26. členu Ustave zahteva od stranke, da izkoristi vsa pravna sredstva. Zainteresirana oseba si mora namreč v sistemu pravnih sredstev prizadevati, da izposluje pravilno in zakonito odločitev. Sistema ne more preprosto zaobiti z izpostavljenem nezakonnosti upravnega delovanja v kasnejši odškodninski pravdi. Tožeča stranka bi morala trditi in dokazati neobstoje pravnih sredstev zoper akte ministrstva oz. inšpektorata, ker se ureditev glede na predhodna leta ni spreminjala je celo očitno, da je tožeča stranka imela na voljo pravna sredstva zoper akte tožene stranke, če je menila, da so ti nezakoniti. V zvezi z obstojem vzročne zveze je višje sodišče zapisalo, da za javno odškodninsko odgovornost veljajo pravila o adekvatni vzročnosti po kateri je mogoče pripisati poškodovanje tuje dobrine le takšnemu ravnanju, ki po splošnih življenjskih izkušnjah po rednem teku stvari pripelje do škode. Zatrjevano nezakonito izdani odločbi z dne 28. 2. 2014 ni mogoče pripisati tistega vrednostnega elementa, ki bi izpostavljal vzročno zvezo med zatrjevano nezakonnostjo te odločbe in vtoževano škodo v višini stroškov prevzema odpadne embalaže, po pravilih o adekvatni vzročnosti. Sprejeta odločba, ki jo je tožeča stranka po lastnih trditvah tudi prostovoljno izvršila, tožeče stranke ni zavezala k opravi dejanj, katerih se ne bi že prej sama zavezala opraviti. V sistem ravnanja z odpadno embalažo je tožeča stranka vstopila prostovoljno. Poleg tega

tožeča stranka tudi ni izkazala, da je za leto 2013 odpeljala več odpadne embalaže, kot bi ji bilo treba oz. da embalaža, ki jo je prostovoljno prevzela po izdani odločbi z dne 28. 2. 2014, predstavlja presežek nad tistim, kar bi izhajalo iz spletne objave Ministrstva za okolje.

V sporu tožeče stranke proti toženi stranki Republiki Sloveniji, zaradi plačila odškodnine v znesku 6.361,029,00 EUR zaradi protipravnega ravnanja državnih organov pri izdaji gradbenega dovoljenja, je sodišče revizijo tožeče stranke zavrnilo. Sodišče prve stopnje je zavrnilo tožbeni zahtevek kot povračilo škode na podlagi 26. člena Ustave Republike Slovenije, zaradi odprave gradbenega dovoljenja, ki ga je izdal nepristojen organ. Tožnica je zahtevala sorazmeren strošek pridobivanja gradbenega dovoljenja, strošek investicijskih gradbenih storitev in plač delavcev ter škodo zaradi nezmožnosti predelave celih odpadnih gum in nezmožnosti prevzema mlete gume. Sodišče druge stopnje je zavrnilo pritožbo tožnice in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje, s katero je bil tožbeni zahtevek v celoti zavrnjen. Sodišče druge stopnje je zaključilo, da je bila vzročna zveza med zatrjevanim protipravnim ravnanjem in uveljavljano škodo pretrgana z ravnanjem same tožeče stranke, ki je dela sanacije gramoznice opravljala v nasprotju z izdanim gradbenim dovoljenjem, zaradi česar je bila tožnici naložena ustavitev del že eno leto pred odpravo gradbenega dovoljenja. Poleg tega je navajalo, da ni podana vzročna zveza. Po normalnem teku stvari namreč gradbenega dovoljenja za sanacijo gramozne jame ne bi izdalo MOP, ki ni pristojen organ, niti pristojna UE Ptuj. To pa pomeni, da brez gradbenega dovoljenja dejavnosti ne bi smela opravljati, kar pomeni, da tudi ne bi mogla pridobivati dobička. V vsakem primeru tožnici ne bi šli stroški pridobivanja gradbenega dovoljenja, saj so takšni stroški nastali brez garancije, da bo gradbeno dovoljenje kasneje izdano. Stroškov investicijskih gradbenih storitev pa tožeča stranka sploh ni dovolj specificirala, ni pojasnila metode izračuna, gradbenih storitev in plač delavcev pa ni opredelila po vrsti in po posameznem strošku. Vrhovno sodišče RS ugotavlja, da iz razloga, ker tožeča stranka vtožuje škodo zaradi odprave gradbenega dovoljenja, ki ga izdal nepristojni organ, bi bilo praviloma (ne pa tudi v obravnavani zadevi) treba presoditi, ali je bila izdaja gradbenega dovoljenja tista okoliščina, ki po rednem teku stvari pripelje do nastanka uveljavljane škode (teorija adekvatne vzročnosti). V obravnavani zadevi pa je bila vzročna zveza pretrgana z ravnanjem tožeče stranke same, ki ji je bila z veljavno odločbo gradbenega inšpektorja naložena ustavitev gradnje sanacije opuščene gramoznice, in sicer iz razloga, ker jo je izvajala v nasprotju z izdanim gradbenim dovoljenjem. Ker gre za dejansko podlago sodb sodišča nižjih stopenj, na katero je Vrhovno sodišče RS vezano, je brezpredmetno razpravljanje o domnevnem širjenju teorije adekvatne vzročne na elementa protipravnosti in škode. Tožeča stranka namreč ne more uspeti z zahtevkom za izplačilo izgubljenega dobička zaradi preprečenega opravljanja dejavnosti na lokaciji, na kateri sploh ni bilo pogojev za pridobitev gradbenega dovoljenja. Tožeča stranka je tudi že od inšpekcijske odločbe dalje vedela za nedopustnost gradnje sanacije opuščene gramoznice, kar kaže, da je ravnala nepošteno in nase prevzela tveganje nastanka škode v zvezi z nadaljevalnimi gradbenimi deli. S tem je pretrgala vzročno zvezo z ravnanjem s strani državnega organa.

V civilnem sporu tožeče stranke zoper toženo stranko Republiko Slovenijo, zaradi plačila odškodnine v znesku 2.250.000,00 EUR zaradi nepravilnega dela sodišča, je sodišče pritožbo zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje o zavrnitvi tožbenega zahtevka. Sodišče je ugotovilo, da je pošiljanje obvestil o uvedbi stečajnega postopka nad domačo pravno osebo znanemu tujemu upniku neposredno opravilo stečajnega upravitelja ter da sodišče nadzorne funkcije tovrstnih opravil ni dolžno izvajati. Zato je sodišče pravilno zaključilo, da pri ravnanju stečajnega sodišča ni prišlo do opustitev, ki predstavljajo protipravno ravnanje, zato je pravilno tožbeni zahtevek zavrnjen iz tega razloga. Prav tako pa tožnik ni izkazal nastanka škode, niti vzročne zveze med zatrjevanimi opustitvami tožene stranke in zatrjevano nastalo škodo.

Zaradi medijske odmevnosti, višine tožbenega zahtevka, zahtevnosti pravne problematike in dejanskega stanja ter dolgotrajnosti sodnega postopka Državno odvetništvo RS izpostavlja tudi pravnomočno sodbo tožeče stranke proti toženi stranki Republiki Sloveniji, v kateri tožnik na podlagi 26. člena Ustave RS ter 170. do 172. člena ZOR od Republike Slovenije zahteva plačilo odškodnine v višini 9.584.674,41 EUR ter mesečno rento v višini 63.428,48 EUR ter plačilo 98.859,59 EUR zaradi nepravilnega dela inšpekcijskih organov. V letu 2018 je po 19-letih od vložene tožbe sedaj pravnomočno odločeno o temelju zahtevka. Vrhovno sodišče RS je s sodbo II Ips 163/2018 z dne 29. 11. 2018 revizijo tožene stranke RS zavrnilo in pritrdilo vsem stališčem višjega sodišča, s katero je bila

potrjena sodba okrožnega sodišča. Sodišča so samo o temelju tožbenega zahtevka z vmesnimi sodbami odločala desetkrat, dvakrat je bila s strani tožeče stranke vložena tudi ustavna pritožba. Sodišče je glede temelja pravnomočno odločilo, da je Republika Slovenija na podlagi 26. člena Ustave RS odškodninsko odgovorna za nezakonito delo inšpekcijskih organov in je tožbeni zahtevek za plačilo odškodnine in mesečne rente utemeljen. Glede na toženkinino ravnanje v konkretnem primeru je tožnik upravičeno štel, da mu Pisna odločba tožene stranke z dne 26. 11. 1998 prepoveduje uporabo konkretnih sestavin, ki jih je tožnikova družba uporabljala pri izdelavi pijače Mary Jane iz konoplje, ker naj bi vsebovale THC in je bila s tem tožniku onemogočena proizvodnja. Podana je vzročna zveza s toženkinim ravnanjem in tožniku nastalo škodo za vse posamezne vrste škode, ki jih vtožuje tožnik. O temelju zahtevka je torej pravnomočno odločeno in bo v nadaljevanju predmet odločanja še višina zahtevka. Tožnik zahteva plačilo odškodnine zaradi izgubljenega dobička, odškodnino za nadaljnjo in bodočo škodo za izgubo dohodka, ki je oblikovana kot rentni zahtevek, odškodnino zaradi nezmožnosti koriščenja patenta, povrnitev škode zaradi v izvršilnem postopku prodane opreme pivovarne ter škodo zaradi izgubljene hiše, ki mu je nastala s prodajo. Vrhovno sodišče in pritožbeno sodišče sta obrazložila, da bo sodišče prve stopnje, ker je tožnik postavil enoten denarni zahtevek za vso materialno škodo in rentni zahtevek, moralo naknadno kritično presojati, kakšen je bil ekonomski domet tožnikove proizvodnje in s tem povezan finančni učinek ter kakšno dejansko prikrajšanje mu je na posameznem področju nastalo in ali je upravičen tudi do rente.

2.2 Delovnopravne in socialno-pravne zadeve

2.2.1 Individualni delovni spori

2.2.1.1 Prenehanje delovnih razmerij

Eno izmed najpomembnejših področij, tako po zapletenosti sporov v pravnem in dejanskem pogledu, kot tudi v posledicah za tožnike, so prenehanja delovnih razmerij. Pomembnost instituta se kaže v odločitvah Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, ki je v preteklem letu večkrat odločalo o revizijah strank.

Vrhovno sodišče RS je v zadevi, kjer je bila izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi vročena po fikciji in vložena zahteva za odpravo kršitve pravic pri delodajalcu zavzelo stališče, da ima javni uslužbenec pravico zahtevati od delodajalca, da kršitev odpravi na podlagi drugega odstavka 24. člena ZJU oz. da svoje obveznosti izpolni, če meni, da delodajalec ne izpolnjuje obveznosti iz delovnega razmerja ali krši katero od njegovih pravic iz delovnega razmerja. Rok za izpolnitev obveznosti oz. odpravo kršitve je 15 dni. Takšna zahteva za odpravo kršitve javnemu uslužbencu ne daje podlage za neposredno vložitev tožbe, temveč mora v skladu s prvim odstavkom 25. člena ZJU v roku 8 dni po preteku 15-dnevnega roka iz 24. člena ZJU najprej vložiti pritožbo na Komisijo za pritožbe pri Vladi Republike Slovenije in šele zoper njen sklep ali pa njen molk javni uslužbenec lahko uveljavlja sodno varstvo pred sodiščem. Vložitev pritožbe na Komisijo za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS je torej procesna predpostavka za vložitev tožbe. V zvezi z vročanjem izredne odpovedi je Vrhovno sodišče RS pojasnilo, da je glede vročanja odpovedi treba uporabiti določbe ZDR-1, kjer šesti odstavek 88. člena ZDR-1 določa, da se glede vprašanj vročanja odpovedi, ki niso drugače urejena s tem členom, med njimi je tudi vročanje pooblaščenca, smiselno uporabljajo pravila pravnega postopka. V konkretnem primeru je glede vročanja sklepa ali redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi treba uporabiti specialne določbe ZJU, ki v prvem odstavku 24. člena določa, da se za vročitev smiselno uporabljajo določbe zakona, ki urejajo upravni postopek. ZUP v prvem odstavku 88. člena določa, da kadar ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, se vroča njemu. Ker je tožnik za zastopanje v postopku izredne odpovedi pogodbe pooblastil odvetniško družbo, je tožena stranka ravnala pravilno, ko je pisanja v zvezi z odpovedjo vročala tožnikovemu pooblaščenca¹.

¹ VIII Ips 171/2017

V zvezi z razlogom za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi po 4. alineji prvega odstavka 110. člena ZDR-1, ki je podan, če delavec najmanj 5 dni zaporedoma ne pride na delo, o razlogih za svojo odsotnost pa ne obvesti delodajalca, čeprav bi to moral in mogel storiti, je Vrhovno sodišče RS izpostavilo, da je delavec, ki na delo ne prihaja ter o razlogih za svoj izostanek delodajalca ne obvesti, evidentno kršil delovno obveznost, saj sta prihajanje na delo in obveščanje o razlogih za opustitev te dolžnosti dve najosnovnejši delavčevi obveznosti, zajeti v 33. in 36. členu ZDR-1. V zvezi z navedbo okoliščin, ki onemogočajo nadaljevanje delovnega razmerja do poteka odpovednega roka sodišče zaključuje, da je tožena stranka storila vse, da bi preprečila posledice tožničinega izostanka, da jo je pozivala in skušala stopiti z njo v stik in ji, ko jo je vodja oddelka končno uspela priklicati po telefonu, izrecno predstavila dejstvo, da bolniškega staleža nima odobrenega in da naj pride na delo, pa je kljub temu na delo ni bilo in je tako zlorabila njeno zaupanje, saj je onemogočila, da realno predvidi in organizira delovni proces in ga ustrezno prilagodi. Obrazložitev pogoja, da ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov obeh pogodbenih strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka, ni obvezna sestavina odpovedi, kar pomeni, da odpoved ni nezakonita, če te obrazložitve nima. Zadošča, da delodajalec obstoj okoliščin po prvem odstavku 109. člena ZDR-1 dokaže v sodnem postopku².

V zvezi z očitkom tožniku, da je nepravilno registriral delovni čas in sicer tako, da se je neupravičeno registriral v vojašnici oz. ga je neupravičeno registrirala žena in da je sam tudi neupravičeno registriral druge pripadnike Slovenske vojske, je sodišče zavzelo stališče, da je kršitve storil tožnik naklepno in kljub seznanjenosti s pravili o registraciji delovnega časa. Tako je izbira disciplinskega ukrepa z izrekom najstrožjega disciplinskega ukrepa, to je prenehanje delovnega razmerja utemeljena. Sodišče je pri tem upoštevalo, da je tožnik večkrat in v daljšem časovnem obdobju kontinuirano težje kršil vojaško disciplino. Kot bistveno je upoštevalo tožnikov položaj in strogo hierarhično ureditev v vojski. Ravno zaradi visokega položaja se je od njega pričakovalo višji nivo ravnanja in obnašanja, ker mora biti zgled drugim pripadnikom Slovenske vojske, hkrati pa s svojim ravnanjem predstavlja Slovensko vojsko. V zvezi z navedbami o neenakem obravnavanju tožnika pri izbiri disciplinskega ukrepa v primerjavi z drugimi pripadniki, ki naj bi storili podobne kršitve, je sodišče poudarilo, da ni enakosti v nepravu, kar pomeni, da se delavec na diskriminacijo oz. neenako obravnavo ne more sklicevati, če so tudi delavci na podoben ali enak način kršili svoje obveznosti, pa delodajalec zoper njih ni ukrepal ali je ukrepal mileje³.

Vrhovno sodišče RS je presojalo zakonitost izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi tožniku, pri katerem je bilo ugotovljeno, da je 20. 9. 2013 koristil letni dopust, ko je bil z njegovim vozilom storjen cestnoprometni prekršek, zaznan s tehničnimi sredstvi. Tožnik je dne 15. 10. 2013 pri toženki dosegel za nazaj lažno spremembo prisotnosti na delu za dne 20. 9. 2013 in spremembo registracije prisotnosti v službi. Spremenjeno registracijo delovnega časa je 18. 10. 2013 predložil sodišču v postopku o cestnoprometnem prekršku, v katerem se je branil, da je bil v času storitve prekrška v službi. Sodišče je izpostavilo, da je evidenca delovnega časa dokumentacija, ki jo mora voditi delodajalec po 3. alineji 12. člena Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti. Evidenca je namenjena odločitvam delodajalca v zvezi s pravicami, ki jih mora zagotavljati delavcem in delavčevemu nadzoru. Kdor v poslovne knjige, spise ali druge poslovne listine in evidence, ki jih mora voditi po zakonu ali na podlagi drugih predpisov, izdanih na podlagi zakonov in so pomembne za poslovni promet z drugimi pravnimi ali fizičnimi osebami ali so namenjene za odločitve v zvezi z gospodarsko ali finančno dejavnostjo ali kot podlaga za davčni nadzor, vpiše lažne podatke ali ne vpiše kakšnega pomembnega podatka ali s svojim podpisom potrdi tako knjigo, listino z lažno vsebino ali omogoči sestavo knjige, listine ali spisa z lažno vsebino, stori kaznivo dejanje ponareditve ali uničenja poslovnih listin po prvem odstavku 235. člena KZ-1. Po določbi drugega odstavka istega člena stori to kaznivo dejanje, kdo lažno poslovno knjigo, listino ali spis uporabi kot resnično ali kdor uniči, skrije, precej poškoduje ali kako drugače napravi neuporabne poslovne knjige, listine ali spise iz prejšnjega odstavka. Tožnik je z napeljevanjem dosegel naknadno lažno spremembo evidence delovnega časa, ki jo je vodila tožena stranka kot delodajalec in to evidenco uporabil kot resnično v prekrškovnem sodnem postopku. V obravnavani zadevi je bil ugotovljen tako naklep za ponareditev poslovne listine kot tudi nagib zanj -

² VIII Ips 143/2017

³ VIII Ips 207/2017

izogibanje plačilu globe. Takšna kršitev obveznosti iz delovnega razmerja ima vse znake kaznivega dejanja ponareditve ali uničenja poslovnih listin, zato je izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi zakonita⁴.

V zvezi z ugotavljanjem nezakonitosti izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi policistu je Vrhovno sodišče RS izpostavilo nov pogled na subjektivni rok za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi. Izpostavilo je, da je v skladu s 6. členom Pravil o notranji varnosti v Policiji o odklonskih pojavih in ravnanjih vodja policijske enote dolžan takoj poročati policijski enoti policijske uprave ali generalne policijske uprave, pristojne za notranjo varnost. Ob tem dejstvu, in ob dejstvu, da je bilo o domnevnih nepravilnostih komandirja skupaj z dokumenti, iz katerih izhajajo razlogi za sum storitve kaznivega dejanja že 5. 3. 2015 obveščeno Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije, ostaja nerazčiščeno, ali se je generalni direktor Policije kot pristojna oseba za podajo izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, dejansko seznanil z razlogi za odpoved pogodbe o zaposlitvi hkrati z obvestilom Državnemu tožilstvu, ali šele na podlagi posebnega poročila z dne 18. 3. 2015. Dokazno breme o navedenih dejstvih je na strani tožene stranke. Delodajalec z ustanovitvijo posebnih komisij, v tem primeru posebnim notranje varnostnim postopkom, ne more podaljševati roka za odpoved pogodbe o zaposlitvi, zlasti če se ugotovi, da tak postopek ne privede do novih oz. konkretnjših ugotovitev glede razlogov za izredno odpoved, ki bi šele ponudile ustrezne podlage za začetek postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Zato bi bilo v zvezi s tem lahko pomembna tudi izvedba dokazov o tem, kdaj je bil o notranje varnostnem postopku obveščen generalni direktor Policije in kakšna je vsebina ovadbe Državnemu tožilstvu⁵.

Vrhovno sodišče RS je v zvezi z razlogi oz. okoliščinami pomembnimi za sodno razvezo pogodbe o zaposlitvi po 118. členu ZDR-1, ki so objektivne narave, upoštevalo in dalo večjo težo okoliščinam na strani tožene stranke. Upoštevalo je, da je bilo tožnično delovno mesto ukinjeno, da je bil projekt, na katerem je delala, zaključen, da na novem projektu ni bila izbrana in da je toženka zapolnila vsa prosta delovna mesta v novem projektu, na katerega je kandidirala tudi tožnica, vendar ni bila izbrana. Spremenjena sistemizacija ni okoliščina, ki bi vedno opravičevala sodno razvezo pogodbe o zaposlitvi, ampak le eno izmed dejstev, ki na to lahko vplivajo. To okoliščino mora sodišče primerjati z okoliščinami na strani delavca, kar je v konkretnem primeru sodišče tudi storilo, vendar okoliščin na strani tožnice, ki bi pretehtale, ni našlo. Upoštevalo je, da se je tožnica s 1. 10. 2016 zaposlila, prav tako pri toženki, vendar pri drugem ministrstvu, da je bila imenovana v uradniški naziv VI. stopnje višji svetovalec III, da je imela na prejšnjem delovnem mestu višjo plačo le zaradi priznanih petih plačnih razredov na račun zaposlitve za določen čas. V primeru reintegracije za nedoločen čas ne bi dosegla višjega naziva od svetovalca III. Zagotovljena zaposlitev za nedoločen čas je v takšnem primeru, ob obstoju drugih okoliščin, lahko odločujoča okoliščina pri presoji o sodni razvezi⁶.

2.2.1.2 Plačilo solidarnostne pomoči

Vrhovno sodišče RS se je opredelilo do vprašanja glede pravice do solidarnostne pomoči delavca invalida, ki je zaposlen za polovični delovni čas. Sodišče je razsodilo, da bi tožnik pridobil pravico do polnega zneska solidarnostne pomoči, če bi za polovico delovnega časa prejemal manj kot polovico od 130 % minimalne plače, torej manj kot 65 % minimalne plače. Ker je za polovico delovnega časa prejemal višjo plačo od polovice zneska, določenega z navedenim aneksom, do solidarnostne pomoči ni upravičen. Pri ugotavljanju osnove za priznanje pravice do solidarnostne pomoči se upošteva le osnovna plača in ne vsi delavčevi prejemki (delna invalidska pokojnina). V skladu s 1. odstavkom 6. člena aneksa k KPND pripada članu reprezentativnega sindikata, podpisnika aneksa, za 20 % višja solidarnostna pomoč. Po določbi 2. odstavka istega člena je bil do izplačila solidarnostne pomoči upravičen član reprezentativnega sindikata, če je njegova osnovna plača v mesecu, ko se je primer zgodil, nižja od 130 % minimalne plače. Pogoj je tudi, da gre pri delavci za daljšo bolezen, ki traja 3 mesece ali več.

⁴ VIII Ips 52/2018

⁵ VIII Ips 337/2017

⁶ VIII Ips 274/2017

V zvezi z očitkom o neenakem obravnavanju tožnika je potrebno zaključiti, da tožnik zaradi upoštevanja sorazmernosti med delovnim časom in cenzusom ni bil ne boljše ne slabše obravnavan kot delavec, ki ni invalid, ampak je bil obravnavan enako. Delavec, ki dela krajši delovni čas, ima pravico do plačila za delo po dejanski delovni obveznosti ter druge pravice in obveznosti iz delovnega razmerja, kot delavec, ki dela polni delovni čas, če z zakonom ni določeno drugače. Tožnik bi imel tako kljub polovičnemu delovnemu času pravico do celotne solidarnostne pomoči, cenzus pa se je upošteval upošteva je konkretno dejansko stanje⁷.

2.2.1.3 Vračilo stroškov izobraževanja

Vrhovno sodišče RS se je ukvarjalo z vprašanjem, ali je tožena stranka dolžna vrniti nadomestilo plače za čas odsotnosti z dela zaradi izobraževanja, ki ga ni uspešno zaključila v bruto ali neto znesku. Sodišče je zavzelo stališče, da je podlaga za obveznost vračila prejetih nadomestil plače za čas odsotnosti zaradi izobraževanja pogodbeni zaveza, da bo tožena stranka stroške izobraževanja, kamor sodijo tudi nadomestila plače za čas odsotnosti zaradi izobraževanja vrnila, če izobraževanja ne bo v roku uspešno zaključila. Tožena stranka je dolžna vrniti bruto zneske prejetega nadomestila, saj navedeno ne posega v nobene njene pridobljene pravice. Vrnitev bruto zneskov prejetih nadomestil ne vpliva na razmerje med delodajalcem in zavodi, v katerih korist so bili prispevki plačani za toženo stranko, prav tako ne vpliva na obveznosti delodajalca do države v zvezi z obračunom in plačilom akontacije dohodnine. Tožena stranka s tem, ko je vrnila prejeta nadomestila plače za čas študijskega dopusta in odsotnosti z dela zaradi sodniškega pripravništva za navedeno obdobje, ni izgubila delovne dobe in tudi ni postala plačnik prispevkov in davkov. Vrednost vračila prejetih nadomestil v bruto znesku ne vpliva niti na obstoj delovnega razmerja in veljavnost obveznih zavarovanj v obdobju, za katerega je bilo nadomestilo plače izplačano. To pomeni, da se na že pridobljene pravice tožene stranke ne vpliva. Odgovor na revizijsko vprašanje torej je, da je tožena stranka dolžna nadomestilo plače za čas odsotnosti zaradi izobraževanja, ki ga ni uspešno zaključila, dolžna vrniti v bruto znesku⁸.

2.2.1.4 Neizkoriščeni dnevi tedenskega počitka

V zvezi z neizkoriščenimi dnevi tedenskega počitka se je Vrhovno sodišče RS opredelilo, da je tožena stranka dolžna vojakom, napotnim na misijo, zagotoviti tedenski počitek v trajanju 24 ur na podlagi Pravilnika o ureditvi določenih vprašanj delovno pravnega statusa pripadnikov Slovenske vojske pri opravljanju nalog v tujini. S Pravilnikom je tako tožena stranka konkretizirala vsebinsko odprti pojem »potrebnega počitka« iz drugega odstavka 53. člena Zakona o službi v Slovenski vojski. Tako tožeča stranka uveljavlja denarno terjatev, ki po vsebini predstavlja premoženjski odškodninski zahtevek zaradi kršitev pogodbenih obveznosti. Pravno razmerje med strankama je nastalo s pogodbo o zaposlitvi. Čeprav obveznost tožene stranke, da tožniku med misijo zagotovi 24 urni počitek, izhaja iz internega pravilnika tožene stranke in ne neposredno iz pogodbe o zaposlitvi in odločbe v plači, gre tudi v tem primeru za obveznost, ki je po svoji naravi pogodbeni oz. njej enaka. V zvezi z vprašanjem odškodninske odgovornosti tožene stranke je na podlagi 2. člena ZSSloV treba uporabiti 140. člen Zakona o javnih uslužbencih, ki smiselno enako kot 184. člen Zakona o delovnih razmerjih določa, da mora delodajalec po splošnih pravilih civilnega prava delavcu povrniti škodo, ki mu je povzročena pri delu ali v zvezi z delom, kar obsega tudi škodo, ki jo je delodajalec povzročil delavcu s kršitvijo pravic iz delovnega razmerja. Tožena stranka ni izpolnila svoje obveznosti, da tožniku zagotovi ustrezen tedenski počitek. Na ta način je tožnik opravil toliko dni več dela, zaradi kršitve nezagotovljenega tedenskega počitka pa je bil ob plači, kakor je bila pač določena, prikrajsan tudi na premoženjskem področju. Če je delavec upravičen do plačila v pavšalnem znesku, kadar mu je tedenski počitek zagotovljen, je v nasprotnem primeru, ko je dejansko opravil več dela, kot je bilo

⁷ VIII Ips 105/2017

⁸ VIII Ips 326/2017

predvideno, prav v času, ko bi moral vsak teden 1 dan počivati prikrajšan in ima pravico do odškodnine za premoženjsko škodo za tiste dni, ko mu počitek ni bil zagotovljen.

Vrhovno sodišče RS se je opredelilo tudi do zahtevka po predhodnem plačilu davkov in prispevkov od vtoževanega zneska odškodnine. Razlogovalo je, da je plačnik davka zavezanec za davek, saj je nanj z zakonom prenesena obveznost za izračuni in plačilo davka, ki se opravi z obračunom davčnega odtegljaja. Zavezanci, ki prispevke izračunajo v obračunu davčnega odtegljaja, morajo predložiti obračun davčnih odtegljajev davčnemu organu v roku, ki je določen za akontacijo dohodnine od dohodkov, od katerih se plačujejo prispevki za socialno varnost. V enakem roku mora te prispevke tudi plačati in podatke o odtegljajih in plačanih prispevkih za socialno varnost ter druge podatke, ki vplivajo na višino prispevkov za socialno varnost, predložiti tudi davčnemu zavezancu.

Davčna obveznost plačnika davka nastane šele v trenutku izplačila dohodka. To pomeni, da obveznost plačila davčnega odtegljaja nastane šele, ko dolжник v korist tožnika dejansko izvrši plačilo na podlagi izvršljive sodbe, s katero je prisojen obdavčljiv dohodek in to glede na predpis, ki ureja obremenitev takega dohodka z davki in prispevki, ki velja v času izplačila. V času sodnega postopka, v katerem se ugotavlja, ali in v kakšni višini je upnik upravičen do vtoževane odškodnine, davčne obveznosti plačnika davka še ni, saj še ni obdavčljivega dohodka. Taka odločitev bi bila preuranjena. Kdo je dolžan plačati davke oz. prispevke in v kakšni višini izhaja iz kogentnih predpisov, pri katerih je nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo plačevanja v pristojnosti davčnih organov. To ne pomeni, da bo moral plačnik davka, to je dolžnik, v primeru, ko je upniku prisojen obdavčljiv dohodek, tega v celoti nakazati na upnikov račun. Izpolniti bo moral tako, da bo del denarne obveznosti, ki ustreza višini davčnega odtegljaja za plačilo davkov in prispevkov v zvezi s prejetim dohodkom v imenu in za račun upnika nakazati neposredno osebi, ki jo določa zakon, preostali del pa upniku v njegovo neposredno razpolaganje.

Tako sodišče v delovnem sporu ne odloča o tem, ali je delodajalec ob prisojenem prejemku delavcu iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem dolžan obračunati in plačati davke in prispevke oz. od katerih osnov jih je dolžan obračunati in plačati, saj gre za javnopravno razmerje⁹.

Zdi se, da je iz odločitev Vrhovnega sodišča RS mogoče posredno razbrati, da je stališče Vrhovnega sodišča RS, da je pravilna osnova za obračun odškodnine urna postavka in da zakonske zamudne obresti tečejo od vrnitve z misije dalje¹⁰.

Vrhovno sodišče RS se je opredelilo tudi do vprašanja, ali povišana pripravljenost po 9. točki 3. člena Zakona o službi v Slovenski vojski pomeni opravljanje dela za delodajalca. Stališče Vrhovnega sodišča RS je, da že iz same definicije povišane pripravljenosti, tudi v smislu oblačenja, opremljenosti, gibanja in bivanja, ki jo opredeljuje 9. točka 3. člena ZSSloV, izhaja, da gre za stanje, ki mora biti zagotovljeno zaradi posebne narave nalog, ki jih izvaja Slovenska vojska. Ta pripravljenost v resnici ne predstavlja nekega posebnega dela, pač pa režim, ki ga zahteva narava dela v vojski. Zato povišana pripravljenost sama po sebi ne predstavlja opravljanja dela za delodajalca. Dejstvo povišane pripravljenosti ne pomeni, da tožena stranka tožniku ni dolžna zagotoviti tedenskega počitka, saj povišana pripravljenost te dolžnosti ne izključuje. Sodišči nižje stopnje svoje presoje nista oprli zgolj na to, da je bil tožnik tudi na dan, ko bi moral biti prost, tudi v uniformi, da je nosil orožje, zaščitna sredstva itd., pač pa na dejstvo, da je tudi ob nedeljah, ki jih tožena stranka obravnava kot proste dneve, varnostni del skupine, katere pripadnik je bil, zapuščal bazo, opravljal delo, ki ga med tednom ni bilo mogoče in izvajal fizično izvidovanje, bodisi na terenu bodisi preko kart. Pripadniki varnostne skupine so morali biti tudi 24 ur na dan in 7 dni v tednu dosegljivi na telefon in v pripravljenosti. Opisane naloge pa po presoji Vrhovnega sodišča presegajo obseg standardnih opravil, ki jih za vzdrževanje varnostne opremljenosti in za potrebe varnostnega

⁹ VIII Ips 323/2017, VIII Ips 265/2017

¹⁰ VIII DoR 195/2018, VIII Ips 265/2017, VIII Ips 21/2018

protokola terja režim bivanja in dela na misiji. To pomeni, da opravljanje nalog v neoperativnih dnevih, to je nedeljah, pomeni opravljanje dela. To pa pripelje do zaključka, da tožniku tedenski počitek ni bil zagotovljen¹¹.

Vrhovno sodišče RS je dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je bilo materialno pravo pravilno uporabljeno glede opredelitve, ali tudi nošenje uniforme, spoštovanje Pravil Slovenske vojske in pravil obnašanja v vojaški bazi ter nedovoljenost zasebnih izhodov iz baze vplivajo na presojo, da pripadnik ne koristi tedenskega počitka oziroma pomenijo opravljanje dela za delodajalca oziroma pomenijo, da tedenski počitek pripadniku ni omogočen¹².

2.2.1.5 O uporabi tretjega odstavka 125. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku

Vrhovno sodišče RS je pojasnilo, da se v skladu z določbo tretjega odstavka 125. člena ZPP postopek, ki se je začel pred začetkom uporabe tega zakona, nadaljuje pred sodiščem druge stopnje in pred Vrhovnim sodiščem po določbah ZPP-E, če je odločba, s katero se postopek pred sodiščem prve stopnje konča, izdana po začetku uporabe ZPP-E. Ob začetku uporabe ZPP-E postopek pred sodiščem prve stopnje ni bil končan, saj je bil še odprt, zato se postopek pred višjim in vrhovnim sodiščem nadaljuje po določbah ZPP-E, kar pomeni, da bo tožena stranka zoper sodbo sodišča II. stopnje lahko vložila revizijo šele po vročitvi sklepa Vrhovnega sodišča o dopustitvi revizije. Merodajno je stanje zadeve ob začetku uporabe ZPP-E, zato ni bistveno, da je sodišče prve stopnje pred tem v tej zadevi enkrat že odločilo, vendar pa je bila njegova odločitev razveljavljena. V navedeni zadevi se je postavljalo vprašanje, ali se tretji odstavek 125. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku veže na sodbo sodišča I. stopnje, ki je v konkretni zadevi izdana prvič, ali na sodbo sodišča I. stopnje, ki je v zadevi izdana drugič in ki se izpodbija z izrednim pravnim sredstvom¹³.

2.2.2 Socialni spori

2.2.2.1 Dodatek za nego otroka

Pred letom 2010 so bili tožniki upravičeni do dodatka za nego otroka. Po sprejeti praksi upravnih organov sta se dodatek za nego otroka iz prvega odstavka 81. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih in dodatek za pomoč in postrežbo iz petega odstavka 138. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju izključevala. Tako so bile izdane ukinitvene odločbe, s katerimi je bilo po uradni dolžnosti odločeno, da z dnem pridobitve dodatka za pomoč in postrežbo tožniki niso več upravičeni do dodatka za nego. V zadevi Psp 92/2012 z dne 22. 3. 2012 je bilo razsojeno, da je dopustno sočasno uživanje obeh dodatkov, to je tako dodatka za nego otroka in dodatka za pomoč in postrežbo. Zavzeto je bilo stališče, da ima pravico do dodatka za nego otroka eden od staršev in ne gre neposredno za pravico otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo. Dodatek za pomoč in postrežbo pa je osebna pravica zavarovane slepe osebe. V letu 2015 so tožniki ponovno vložili vloge za priznanje dodatka za nego, ki jim je bil tudi priznan. Za pridobitev dodatka za nego otroka od ukinitvene odločbe do vložitve nove vloge v letu 2015 so tožniki v socialnih sporih uporabili 3 različne pravne temelje na podlagi katerih so vložili tožbe.

2.2.2.1.1 Tožbe na plačilo odškodnine

Vložene so bile tožbe na plačilo odškodnine, kjer so tožniki vtoževali škodo v višini neizplačanih mesečnih zneskov dodatka za nego otroka. Sklicevali so se, da je tožena stranka ravnala nezakonito, saj je Višje sodišče s

¹¹ VIII Ips 21/2018

¹² VIII DoR 171/2018

¹³ VIII DoR 139/2018

sodbo Psp 921/2012 z dne 22. 3. 2012 odločilo, da je možno sočasno uživanje dodatka za nego otroka in dodatka za pomoč in postrežbo. Sodišče je v konkretnih zadevah razsodilo, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morebitna ugotovljena nezakonnost upravnega akta ni enaka protipravnosti v smislu civilne odškodninske odgovornosti nosilcev oblasti. Je nujen, ne pa tudi zadosten pogoj za odškodninsko odgovornost. Ravnanje je protipravno le, če gre za kvalificirano stopnjo napačnosti oz. kršitev, ki je zavestna, namerna in očitna. Torej, če gre za nerazumno odstopanje od jasnih stališč materialnega prava in uveljavljanja sodne prakse, neuporabo jasne določbe zakona ali namerno razlago predpisov v nasprotju z ustaljeno sodno prakso zaradi pristranskosti, grobo kršenje pravil postopka in napake, ki so povsem zunaj okvira pravno še dopustnega dejanja v smislu arbitrarnosti oz. izdaje odločbe z zunaj zakonom predvidenega postopka. Zahteva se torej hujše odstopanje od pričakovanih standardov postopanja. Le v primeru težjih kršitev, kot so zloraba, samovolja in tako dalje, ki očitno odstopajo od nekega pravnega standarda postopanja, je izkazan odškodninski element protipravnosti.

Stališče sodne prakse je, da ukinitvena odločba ne predstavlja protipravnega ravnanja. Ob izdaji ukinitvenih odločb namreč sodne prakse glede razlage in uporabe dodatkov ni bilo. V praksi upravnih organov je bilo tolmačenje tako, da se pravica do dodatka za pomoč in postrežbo ter dodatka za nego otroka med seboj izključujeta in je dopustno le uživanje ene od obeh pravic. Tako toženi stranki ni mogoče očitati grobega kršenja pravil postopka niti napake, ki bi bila povsem zunaj okvira pravno še dopustnega dejanja v smislu arbitrarnosti oz. odločbe zunaj z zakonom predvidenega postopka.

Zoper ukinitvene odločbe tožniki niso vložili pritožbe in so postale dokončne in pravnomočne.

Toženi stranki ni mogoče očitati niti protipravnega ravnanja zaradi nespremenjenega stališča po izdaji sodbe višjega sodišča Psp 92/2012 oz. opustitve ponovnega priznanja pravice pred vložitvijo tožničnih zahtev. Tako ministrstvo nima formalne dolžnosti, da o stališču sodišča obvesti vse centre za socialno delo. Navodila ministrstva za centre za socialno delo niso zavezujoča, tožniki pa morajo vložiti novo zahtevo za priznanje pravic do dodatka za nego otroka. Centri za socialno delo na navodila ministrstva niso neposredno vezani.

O pravici do dodatka za nego otroka se po 96. členu veljavnega Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih odloča le na podlagi zahteve stranke, zato centri za socialno delo niso imeli nobene podlage, da bi tožnikom izdali nove odločbe o pravici do dodatka za nego otroka po uradni dolžnosti. Take podlage ni predpisane v zakonu.

Tako so bile tožbe tožnikov na plačilo odškodnin zavrnjene. Tudi pritožbe so bile zavrnjene kot neutemeljene.

Ker v sporih za plačilo odškodnine ne gre za spore o socialnih pravicah, je tožena stranka priglasila stroške zastopanja, ki so bili naloženi v plačilo tožečim strankam na podlagi 8. člena ZDOdv, ki pravi, da se stroški zastopanja državnega odvetništva v postopkih pred sodišči in drugimi organi obračunavajo po tarifi, ki ureja odvetniške stroške.

2.2.2.1.2 Ugotovitev ničnosti odločb oziroma zahteva za odpravo odločb po nadzorstveni pravici

Drug temelj, iz katerega so izhajali tožniki, je bil ta, da so vložili tožbe z zahtevki na odpravo odločbe tožene stranke, s katerimi so zahtevali, da se ugotovijo ukinitvene odločbe za nične oz. podali zahteve za odpravo ukinitvenih odločb po nadzorstveni pravici. Hkrati so zahtevali ugotovitev, da tožečim strankam pripada dodatek za nego otroka za čas od ukinitvene odločbe do ponovne vložitve vloge za priznanje dodatka za nego (torej za nazaj). Sodišča so tožbe zavrnila. Razsojeno je bilo, da niso podane niti okoliščine, ki utemeljujejo odpravo odločbo po nadzorstveni pravici kot tudi ne okoliščine, ki bi utemeljevale podlago za izrek ničnosti odločb. Utemeljenost zahtevka se je presojala upoštevaje pravila, ki jih določa ZUP.

V navedenih sporih Republika Slovenija ni priglašala stroškov, saj gre za spor o socialnih pravicah v katerih po ZDSS-1, Republika Slovenija ni upravičena do stroškov postopka.

2.2.2.1.3 Izplačilo dodatka za nego otroka za nazaj

Tožniki so na centre za socialno delo vložili vloge, s katerimi so zahtevali izplačilo dodatka za nego otroka za nazaj. Navedene vloge je Republika Slovenija v predsodnem postopku zavrnila.

Sodišče je tožbo na odpravo teh odločb in odločitev, da so tožniki upravičeni tudi do dodatka za nego otroka v času od ukinitvene odločbe do novo izdane odločbe, po novo vloženi vlogah zavrnilo. Sporno je bilo, ali so tožniki upravičeni do dodatka za nego otroka za nazaj.

Sodišče je sprejelo stališče, da ker gre za spor o upravičenosti do denarne dajatve pred vložitvijo zahteve v predsodnem upravnem postopku, je pravna podlaga, ki jo je pravilno uporabilo sodišče prve stopnje in pred njim že tožena stranka, podana v 96. členu Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih. Pravica do dodatka za nego otroka se uveljavlja po rojstvu otroka in prizna s prvim dnevom naslednjega meseca po vložitvi vloge. To dejansko stanje v konkretnih primerih ni bilo podano. Tako niso bili podani pogoji za uveljavitev pravice do izplačila denarne dajatve za nazaj.

V konkretnih primerih tožniki zoper ukinitvene odločbe niso vložili rednega pravnega sredstva, niti sodnega varstva pravic. Tako so postale odločbe pravnomočne. Pravnomočnost pa je institut procesnega in ustavnega prava, ki zagotavlja nespremenljivost pravnih razmerij.

V navedenih sporih Republika Slovenija ni priglašala stroškov, saj gre za spor o socialnih pravicah v katerih, po ZDSS-1, Republika Slovenija ni upravičena do stroškov postopka.

V teh sporih o izrednem pravnem sredstvu še ni bilo odločeno.

2.2.2.2 Znižano plačilo vrtca

V zvezi z vprašanjem o plačilu razlike med znižanim plačilom vrtca in ceno programa, naloženo občini z odločbo, ki ni bila vročena, je Vrhovno sodišče RS sprejelo stališče, da določba tretjega odstavka 50. člena ZUJPS ni specialna določba v razmerju do določb ZUP, na podlagi katerega naj bi se štelo, da se s trenutkom vnosa odločbe v modul izplačevalec javnih sredstev z odločbo tudi seznani. Navedena določba ZUJPS ni procesna določba in ne ureja načina obveščanja oz. vročanja odločb prizadetim subjektom. Izplačevalcem javnih sredstev omogoča zgolj možnost vpogleda v centralno zbirko podatkov o številki odločbe in višini prejemkov oz. subvencij oz. plačil. Ne določa pa, da so ti subjekti dolžni redno vpogledovati v te podatke, niti ne morebitnih sankcij ali pravnih posledic, ki bi bile na to vezane. Ker torej ne določa fikcije seznanitve s podatki, vnesenimi v modul, dejstvo, da je bila odločba vnesena, samo po sebi ne pomeni, da se je stranka z njo tudi seznanila¹⁴.

2.2.2.3 Pravica do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti

Vrhovno sodišče RS je potrdilo stališče, da zaradi dejstva, ker je tožniku pogodba o zaposlitvi redno odpovedana v nasprotju z določbo prvega odstavka 114. člena ZDR o varstvu starejših delavcev pred odpovedjo iz poslovnega razloga, tožnik pa sodnega varstva zoper odpoved ni uveljavljal, je s tem izpolnjen razlog za odklonitev pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti v skladu z 7. alineo drugega odstavka 63. člena ZUTD. Tako je bila zahteva za priznanje pravice do denarnega nadomestila za brezposelnost zavrnjena¹⁵.

¹⁴ VIII Ips 157/2017

¹⁵ VIII Ips 201/2017

2.2.2.4 Subvencije najemnine

Z vprašanjem, ali so najemniki delov stanovanja v enostanovanjski stavbi upravičeni do subvencije najemnine, je Vrhovno sodišče RS sprejelo stališče, da je namen subvencije najemnine pomoč socialno ogroženim najemnikom, ki si primerne stanovanje ne morejo zagotoviti z lastnimi dohodki in najemajo tržno stanovanje. Tožeča stranka ima v najemu sobo s souporabo kuhinje in kopalnice, kar ustreza definicije bivalne enote iz 6. člena SZ-1. 28. člen ZUJPS pa za bivalno enoto ne določa nobenih drugih pogojev ali omejitev. Bistven pogoj za priznanje pravice do subvencije najemnine po 28. členu ZUJPS je obstoj najemnega razmerja oz. sklenjena najemna pogodba. Tožeča stranka je najemnica teh prostorov, saj ima veljavno sklenjeno najemno pogodbo in plačuje tržno najemnino. Stanovanje je opredeljeno kot funkcionalna enota, vendar lahko lastnik odda samo njegov del, ki je za najemnika bivalna enota in ustreza definiciji SZ-1. Tako ni mogoče odreči pravice do priznanja subvencije najemnine iz teh razlogov¹⁶.

2.2.2.5 Priznanje denarne socialne pomoči

Sodišče je potrdilo pravilnost stališča, da se zmanjša denarna socialna pomoč po prostem preudarku, če samska oseba živi s svojo materjo, ki se ne šteje za družinskega člana. Zato se pri izračunu meje upravičenosti denarne socialne pomoči za tožnika ne upoštevajo njeni dohodki.

Stroški, vezani na stanovanjsko enoto so fiksni in variabilni. Stroške bivanja si z mamo delita na polovico z izjemo stroškov za internet in televizijo. Zaradi delitve fiksnih stroškov je bivanje cenejše, kot če bi tožnik živel sam. Zato je odločitev, da bivanje tožnika skupaj z materjo v skupni garsonjeri šteje za okoliščino, ki utemeljuje znižanje maksimalne denarne socialne pomoči za samsko osebo za 15 %, skladna z namenom in v okviru podeljene diskrecije, ko je upoštevano, da ima tožnik zaradi določenih okoliščin nižje stroške pri preživetju. Navedena odločitev je skladna s Pravilnikom o načinu ugotavljanja premoženja in njegove vrednosti pri dodeljevanju pravic iz javnih sredstev ter o razlogih za zmanjševanje v postopku dodelitve denarne in socialne pomoči v skladu s tretjim odstavkom 12. člena. Premoženjsko stanje je bilo tako upoštevano kot podlaga za dodelitev denarne socialne pomoči, zdravstveno stanje pa ni okoliščina, ki bi vplivala na dodelitev denarne socialne pomoči¹⁷.

2.2.2.6 Plačilo zakonskih zamudnih obresti

Vrhovno sodišče RS je odgovorilo na vprašanje, kdaj je prišla Republika Slovenija v zamudo z izpolnitvijo obveznosti iz plačilom odkupne vrednosti enot premoženja na osebni račun poklicnega zavarovanja, glede na to, da je bila naknadno ugotovljena neskladnost petega odstavka 206. člena ZPIZ-2 z Ustavo Republike Slovenije. Predmet spora so bile kapitalizirane obresti. Tožnik je vložil zahtevo za enkratno izplačilo sredstev, ki jih je imel na svojem osebni račun pri Skladu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja. Na podlagi petega odstavka 206. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) je imel zavarovanec, ki je najmanj 10 let opravljal vojaško službo v Slovenski vojski in ni nameraval uveljavljati poklicne pokojnine, pravico zahtevati, da se mu sredstva, ki jih ima na računu pri skladu, izplačajo v enkratnem znesku. Državni zbor je sprejel avtentično razlago, da imajo zavarovanci, ki so najmanj 10 let opravljali vojaško službo v Slovenski vojski ter ne nameravajo uveljavljati pravice do poklicne pokojnine, pravico zahtevati, da se jim sredstva, ki jih imajo na računu pri Skladu, izplačajo v enkratnem znesku šele po prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi z MORS. Ustavno sodišče je razsodilo, da je zakonodajalec, ki je peti odstavek 206. člena ZPIZ-2 spremenil v postopku avtentične razlage, kršil 89. člen ter prvi in drugi odstavek 91. člena Ustave. Ustavno sodišče je zato v zvezi z učinki odločbe določilo, da bo v razmerjih, v katerih do ugotovitve protiustavnosti še ni bilo pravnomočno

¹⁶ VIII Ips 257/2017

¹⁷ VIII Ips 233/2017

odločeno, veljal peti odstavek 206. člena ZPIZ-2 brez vsebine, ki mu jo je določila avtentična razlaga. Tako je potrebno v skladu s 310. členom ZPIZ-2 odkupno vrednost premoženja, vpisanega na osebnem računu tožnika, izplačati najkasneje v 30-ih dneh po podaji zahteve za izplačilo. Ker mu navedeno ni bilo izplačano, je Republika Slovenija v zamudi in je dolžna tožniku plačati tudi zamudne obresti. Ustavno sodišče je nenazadnje ugotovilo, da dejansko ni šlo za avtentično razlago, temveč zaobid zakonodajnega postopka, kar pomeni, da je šlo za zlorabo instituta avtentične razlage, s katero je bilo zaradi učinkovanja avtentične razlage za nazaj dejansko stanje poseženo v že pridobljene pravice dolžnika¹⁸.

2.2.3 Kolektivni delovni spori

2.2.3.1 Izvrševanje kolektivne pogodbe

Vrhovno sodišče RS je sprejelo stališče, da kolektivna pogodba za javni sektor v 45. členu določa, da znaša višina dodatka za delo preko polnega delovnega časa 30 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca in se dodatek obračuna za čas, ko javni uslužbenec dela preko polnega delovnega časa. Glede na neenakomerno razporejen delovni čas in 6-mesečno referenčno obdobje, v katerem se morajo ure, ki so v neenakomerno razporejenem delovnem času opravljene, izravnati, se kot delo prek polnega delovnega časa po poteku 6-mesečnega referenčnega obdobja štejejo in plačajo vse ure, ki po tem obdobju še ostanejo neizravnane. Če je nasprotni udeleženec v spornem obdobju ignoriral neenakomerno razporeditev delovnega časa, referenčno obdobje in omejitev polnega delovnega časa oz. plačilo za presežne ure kot ure preko polnega delovnega časa, predstavlja to kršitev določb kolektivne pogodbe, zato je spor, s katerim se uveljavlja takšna kršitev, kolektivni delovni spor¹⁹.

2.2.3.2. Ugotovitev nezakonitosti akta o sistemizaciji delovnih mest

Vrhovno sodišče RS se je ukvarjalo z vprašanjem, ali je akt o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v policiji nezakonit, saj je spremenil nekatera dvojezična delovna mesta, za katere je bilo ugotovljeno, da so jih zasedali uslužbenci, ki niso imeli ustreznih dokazil o izpolnjevanju pogoja osnovne ravni znanja italijanskega ali madžarskega jezika. Vrhovno sodišče je ugotovilo, da akt ni nezakonit po vsebini, saj njegova vsebina ni v nasprotju s pozitivnimi predpisi. Tudi sicer iz zakonodaje na tem področju ne izhaja, da delodajalec s spremembo takega akta ne more zasledovati cilja ustrezne zasedbe delovnih mest. Sistemizacija delovnih mest je akt, ki določa delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa in tako dalje, z opisom pogojev in nalog na posameznih delovnih mestih ter plačne razrede. Ker ne gre za prenehanje potreb po opravljanju določenega dela delavca, ki bi bilo zgolj navidezno (če bi bilo le neuspešno delo tožnika razlog za spremembo organizacije dela in sprejem akta o sistemizaciji oz. če bi tožena stranka ta akt sprejela prav z namenom, da odslovi tožnika, namesto, da mu odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnega razloga), sprememba sistemizacije iz tega razloga ni nezakonita. V posledici akta ni prišlo do prenehanja pogodb o zaposlitvi delavcev, temveč do premestitve na delovno mesto z enakim opisom, vendar brez pogoja ustreznega znanja jezika manjšine. Taka sprememba akta pa sama po sebi ni nezakonita²⁰.

¹⁸ VIII Ips 7/2018

¹⁹ VIII Ips 215/2017

²⁰ VIII Ips 33/2018

2.2.4 Spor po Zakonu o kolektivnih tožbah

V letu 2018 je bila vložena prva kolektivna odškodninska tožba po Zakonu o kolektivnih tožbah. Postopek se je na prvi stopnji zaključil v fazi certifikacije kolektivne odškodninske tožbe, kjer jo je sodišče prve stopnje zavrglo. Sindikat je zatrjeval kršitve pravice do odmora med delovnim časom. S kolektivno tožbo se mora uveljavljati istovrstne zahteve, postavljene v imenu določljive skupine oseb, ki zadeva ista, podobna ali povezana dejanska in pravna vprašanja, se nanašajo na isti primer množičnega oškodovanja in so primerni za obravnavo v kolektivnem postopku. Skupna dejanska in pravna vprašanja za celotno skupino morajo prevladovati nad vprašanji, ki se nanašajo samo na posamezne člane skupine. Skupina mora biti tako številčna, da bi bilo uveljavljanje zahtevkov s samostojnimi tožbami ali drugimi oblikami združitve manj učinkovito. Zahteva se, da tožnik izpolnjuje pogoje glede reprezentativnosti iz 5. člena Zakona o kolektivnih tožbah, zahtevek ne sme biti očitno neutemeljen, izpolnjeni morajo biti pogoji iz 59. člena Zakona o kolektivnih tožbah glede stroškov in financiranja.

Kot rečeno, je sodišče tožbo v fazi certifikacije kolektivne odškodninske tožbe zavrglo. Sodišče je odločilo, da je kolektivni postopek primeren v zadevah, kjer skupna dejanska in pravna vprašanja prevladajo nad posamičnimi in se lahko izvede enotni dokazni postopek za vse člane skupine. V konkretni zadevi pa ne gre za takšen primer. Navedeni sklep še ni pravnomočen. Spor se vodi pod opr. št. PK 1/2018 in je javno predstavljen tudi v registru kolektivnih tožb na spletni strani sodišča. Če bo navedeno stališče sodišča obstalo pomeni, da se bo povečal pripad individualnih tožb, ki se jih pričakuje vsak 250 iz tega naslova.

2.3 Postopki izvršbe in zavarovanja

2.3.1 Izvršilni postopek na nepremičnine dolžnika

Sodišče je s sklepom odložilo izvršbo za dva meseca po uradni dolžnosti na podlagi šestega odstavka 71. člena ZIZ. V tem času namreč lahko sodišče z zadostno gotovostjo ugotovi, ali lahko dolžnik terjatve, ki se izterjujejo v vodilnem in pristopnem spisu, poravnava prek drugih sredstev izvršbe (že dovoljene izvršbe na plačo) in torej izvršba na nepremičnino ne bo potrebna.

Dne 25. 3. 2018 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, št. 11/2018; v nadaljevanju: ZIZ-L), ki je sodišču naložil posebno obravnavo v izvršilnih postopkih, kjer je kot izvršilno sredstvo dovoljena tudi izvršba na nepremičnino, ki predstavlja dolžnikov dom. V takem primeru mora sodišče ves čas postopka po uradni dolžnosti paziti na to, da ne pride do očitnega nesorazmerja med denarno terjatvijo, ki se izterjuje, in vrednostjo nepremičnine, ki se za poplačilo take terjatve prodaja v izvršilnem postopku. Prav tako je bilo z ZIZ-L spremenjeno tudi določilo 71. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju, ki ureja odlog izvršbe na predlog dolžnika. Tudi v okviru tega spremenjenega člena je bila sodišču dana možnost, da po uradni dolžnosti odloži izvršbo, če ugotovi zgornje nesorazmerje, vendar najdalj za tri mesece in le enkrat. Odredba o prodaji je bila v konkretni zadevi res razpisana pred začetkom veljavnosti ZIZ-L, zaradi česar mora sodišče glede na določilo 3. odstavka 70. člena ZIZ-L opraviti prodajo po dosedanjih predpisih, vendar se navedeno določilo nanaša na določbe o prodaji nepremičnine, ne izključuje pa takojšnje uporabe drugih določb spremenjenega zakona. Sodišče je tako imelo podlago, da tudi v tej izvršilni zadevi uporabi določbe ZIZ-L, ki se nanašajo na presojo o tem, ali se izvršba na stanovanje dolžnika oz. njegov dom vodi za uveljavitev očitno nesorazmerne denarne terjatve, glede na ugotovljeno vrednost nepremičnine. Navedeno presojo pa bi bilo dolžno opraviti tudi na podlagi določil Ustave Republike Slovenije ter tudi zavzetih stališč Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Vaskrsić proti Sloveniji z dne 25.4. 2017.

2.3.2 Zadeva po ugovoru tretjega v postopku zavarovanja davčnega dolga

Sodišče prve stopnje je o tožbi, ki jo je vložil tretji v postopku zavarovanja, razsodilo, da je zavarovanje na treh nepremičninah v korist Republike Slovenije nedopustno. Pri odločitvi je uporabilo načelo sorazmernosti na podlagi tožnikove izpovedi, kako je na nepremičninah nastopil posest, vanje vlagal, jih obnavljal in ravnal pošteno v zaupanju, da tako ravna tudi prodajalec ter zaključilo, da zato ne more trpeti tako hudih posledic, kot je grožnja z izvršbo na nepremičnino, v kateri živi. Tožnik je namreč nepremičnine kupil s pogodbo, ki je vsebovala zemljiškoknjižno dovolilo ter z obročnim odplačevanjem. Dogovorjeno je bilo, da mu bo prodajalka po poplačilu vseh obrokov izročila overjen izvod pogodbe in zemljiškoknjižnega dovolila. Na sodbo se je pritožila Republika Slovenija, ker tožnik ni pridobil pričakovane pravice, saj mu zemljiškoknjižno dovolilo, sposobno za vknjižbo lastninske pravice v zemljiško knjigo, ni bilo izstavljeno, preden je Republika Slovenija pridobila hipoteko z zaznambo sklepa o zavarovanju v zemljiški knjigi.

Pritožba Republike Slovenije je bila zavrnjena. Višje sodišče se je postavilo na stališče, da tožniku ni moč očitati, da ni pokazal zadostne skrbnosti pri zavarovanju svojih pravic in bi v primeru realizacije toženikine zastavne pravice, tožnik in njegova družina ostala brez doma. Za tožnika bi izguba nepremičnin, ki jih je pridobil na pošten način, vanje vlagal svoje delo in sredstva in ki predstavlja njegov dom, pomenila katastrofalno škodo, ki je zoper prodajalko, ki je v stečaju, ne bi mogel uveljavljati, na drugi strani pa bi država izgubila le možnost poplačila dela terjatve do davčnega zavezanca v višini vrednosti zavarovanih nepremičnin, kar zanjo ne bi bilo usodno.

2.3.3 Zadeva zaradi nedopustnosti izvršbe

Sodišče prave stopnje je zahtevku ugodilo v celoti, kar je višje sodišče razveljavilo in tožbo na nedopustnost izvršbe zavrglo. Pravda na ugotovitev, da je izvršba na določen predmet (glede katerega tretji ugovarja, da ima na njem pravico, ki preprečuje izvršbo) nedopustna (po tretjem odstavku 65. člena ZIZ), je možna zgolj, če (in dokler) izvršba na ta predmet še ni končana (oziroma natančneje, dokler predmet še ni izročen kupcu v izvršilnem postopku. Z izročitvijo predmeta izvršbe kupcu (ko gre za nepremičnino) namreč le-ta na njem pridobi lastninsko pravico, upoštevajoč določbo 192. člena ZIZ (pridobitev lastninske pravice z nakupom v izvršbi – na podlagi sklepa o izročitvi, torej odločbe državnega organa, je originaren način pridobitve lastninske pravice). Tožba na ugotovitev nedopustnosti izvršbe je ugotovitvena tožba. Pravni interes za ugotovitveno tožbo je procesna predpostavka, ki mora obstajati skozi celoten postopek. Sodišče prve stopnje je prezrlo zatrjevano odsotnost procesne predpostavke in s tem neutemeljeno odločalo o nedopustnosti izvršbe, čeprav bi bilo treba tožbo zavreči. Na procesne predpostavke mora sodišče paziti ves čas postopka po uradni dolžnosti. Tu velja preiskovalno načelo, kar pomeni, da sme sodišče v primeru dvoma v obstoj procesnih predpostavk v zvezi s tem opraviti poizvedbe in tudi izvesti dokaze. Sodišče sme samo vpogledati v javne knjige oziroma registre. Za vpisane podatke v njih pa velja domneva, da so vsakomur znani. Pravni interes za odločitev po tožbi za nedopustnost izvršbe je podan, kadar bo tožnik na podlagi ugodilne sodbe dosegel, da upnik za poplačilo svoje terjatve ne bo mogel seči na predmet izvršbe. Sodišče prave stopnje je prezrlo, da se s izločitveno tožbo zasleduje interes, da se zavaruje pravico na predmetu izvršbe, ta pravica pa mora trajati ves čas postopka. Glede na to, da je bil predmet-nepremičnina prodan, je ugasnila tudi pravica na tem premetu, s tem pa je odpadlo tudi upravičenje za pravno varstvo s tožbo. Tožnica tako na podlagi zanjo ugodne sodbe ne bi pridobila nobene pravne koristi v razmerju do toženih strank, saj ugodilna sodba ne vpliva (več) na (ne)možnost poplačila terjatve toženih strank s prodajo nepremičnin, glede katere zahteva ugotovitev nedopustnosti izvršbe.

2.4. Postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja

2.4.1 Zadeva v zvezi z uveljavljanjem izločitvene pravice

Jedro zadeve je vprašanje dopustnosti tožbe Republike Slovenije (SKZG) v zvezi z ugotovitvijo lastninske pravice, kljub temu, da v stečajnem postopku ni uveljavljala izločitvene pravice. Predmet postopka je ugotovitev lastninske pravice na originaren način, na podlagi samega zakona.

Sodišče prve stopnje je tožbo zavrglo skladno z določbo 274. člena ZPP. Tožbo bi tožeča stranka morala vložiti proti upniku, ki je izločitveno pravico prerekal (tretji odstavek 300. člena ZFPPIPP določa, da je tožbo treba vložiti proti upniku, ki je terjatev prerekal), ne pa proti toženi stranki (pravna oseba – v stečaju). Tožeča stranka tudi ni utemeljila pravnega interesa za ugotovitveno tožbo. Pri utemeljitvi se sodišče prve stopnje sklicuje na sodno prakso, v kateri je utemeljitev, da določbe ZFPPIPP vplivajo na stvarne pravice. Namreč po določbi 2. tč. prvega odstavka 22. člena ZFPPIPP je izločitvena pravica tudi pravica osebe, ki je s priposestvovanjem ali na drug izviren način pridobila lastninsko pravico na nepremičnini, pri kateri je kot lastnik vpisan insolventni dolжник, od insolventnega dolžnika zahtevati, da prizna njeno lastninsko pravico na nepremičnini. Takšna pravica pa po izrecni določbi tretjega odstavka 310. člena ZFPPIPP preneha, če upnik v enem mesecu po objavi sklepa o preizkusu terjatev ne vloži ustrezne tožbe. Zato tožeča stranka od tožene stranke ne more zahtevati priznanja (ugotovitve) lastninske pravice. Sodišče tudi poudari: Obravnavanje tožbe bi toleriralo ravnanje upnika, ki mu drug upnik prereka izločitveno pravico, na tak način, da bi se z nevložitvijo v zakonu predpisane tožbe zoper tega nasprotujočega upnika in v za to določenem roku, izognil izraženemu nasprotovanju drugega upnika in soočanju z njim, ter zaplet s tem drugim upnikom »zaobšel« s kasnejšo vložitvijo tožbe in pridobitvijo sodbe zoper glavnega dolžnika. (ki se prijavljeni terjatvi oz. pravici v stečajnem postopku sploh ni upiral). Tudi pasivnost oz. opustitev tožbe po izrecni napotitvi na pravdo ima sporočilno vrednost, ki je v tem, da se oseba odpoveduje uveljavljanju pravice. Tehtanje pravic in dajanje prednosti lastninski pravici je dopustno le v primerih, ko lastnik (prvič) zamudi prijavo svoje lastninske pravice v stečajnem postopku, ne pa tudi kasneje, ko s svojimi ravnanji v okviru stečajnega postopka postane pasiven, ko ne reagira na prerekanje svoje pravice s strani drugega upnika.

Višje sodišče je ugodilo pritožbi tožeče stranke RS in razveljavilo odločitev sodišča prve stopnje in vrnilo v novo odločanje. Višje sodišče poudari, da glede na podano trditveno podlago tožnica v tej pravdi uveljavlja izvirno (originarno) pridobitev lastninske pravice na predmetnih nepremičninah, na katerih je v zemljiški knjigi vpisana lastninska pravica nad toženko. Tožnica v svojih trditvah namreč navaja, da je za predmetne nepremičnine veljal režim družbene lastnine vse do uveljavitve Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (ZLPP, z veljavnostjo od 5. 12. 1992) in Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ, z veljavnostjo od 11. 3. 1993), in da je postala tožnica sama lastnica predmetnih nepremičnin na podlagi določb 5. člena ZLPP, oziroma na podlagi določb 14. člena ZSKZ v primeru, če za prehod lastninske pravice nanjo ni pravna podlaga 5. člen ZLPP.

Tožnica torej uveljavlja na podlagi splošnih materialnopravnih in procesnih predpisov lastninsko pravico proti toženki, ki je zemljiškoknjžna lastnica in tudi stečajni dolжник. Tožnica ne uveljavlja izločitvene pravice po določbah ZFPPIPP, zato ni pravno pomembno dejstvo, da je zamudila 30-dnevni rok za vložitev tožbe za uveljavljanje sicer pravočasno prijavljene izločitvene pravice. Ker je izpodbijano odločitev sodišča prve stopnje utemeljilo na določbah ZFPPIPP, je ta nepravilna, ker ni uporabljeno pravilno materialno pravo. Sodišče prve stopnje posledično še ni ugotovilo pravno relevantnih dejstev.

Glede na pravno mnenje občne seje Vrhovnega sodišča RS z dne 14. 12. 1995, na katero se utemeljeno sklicuje pritožba, ima varstvo lastninske pravice močnejšo težo kot prenehanje izločitvene pravice v stečaju.

Glede na obrazloženo sta utemeljena pritožbena razloga zmotno in nepopolno ugotovljena dejanska stanja ter zmotna uporaba materialnega prava, zato je pritožbeno sodišče pritožbi ugodilo in izpodbijani sklep z dne 17. 1.

2018 v točki 1 izreka razveljavilo ter vrnilo zadevo sodišču prve stopnje v nov postopek, ki bo moralo o zahtevku meritorno odločiti (3. točka 365. člena v zvezi s 366. členom ZPP).

In še to: V predmetnem postopku je bila tudi sporna stranska intervencija na strani tožene stranke, ki jo določa 199. člen ZPP. Sodišče prve stopnje je ni dovolilo, kar je potrdilo tudi višje sodišče. Intervenient ni izkazal pravnega interesa, ki mora izhajati iz določenega pravnega razmerja med intervenientom in eno izmed strank. Potrdi se zaključek sodišča prve stopnje, da pravda, v kateri tožnica uveljavlja izvorno (originarno) pridobitev lastninske pravice na nepremičninah, nad katerimi ima sicer pritožnica dokončno priznано ločitveno pravico v stečajnem postopku nad toženko, katera je v zemljiškoknjižna lastnica teh nepremičnin, ne vpliva na položaj pritožnice kot imetnice hipoteke, saj samo z ugoditvijo tožbenemu zahtevku ne bi izgubila svoje zastavne pravice, ki je vpisana v zemljiško knjigo. Tudi, če bi šlo za tožbo za uveljavitev izločitvene pravice, bi ta tožba vplivala le na stečajno maso toženke, iz katere bi se poplačali upniki v stečajnem postopku. Tožba na ugotovitev lastninske pravice pa ne vpliva na položaj ločitvenih upnikov, ki imajo pravico do poplačila iz določenega premoženja, saj tudi takrat, ko bi izločitveni upnik uspel s svojim tožbenim zahtevkom za ugotovitev obstoja izločitvene pravice, zastavni oz. ločitveni upnik, ki ima zastavno pravico vpisano v zemljiško knjigo, te poplačilne pravice ne bi izgubil. Navedba stranskega intervenienta, da bi v stečajnem postopku prišlo do prodaje nepremičnin in s tem do njenega poplačila, izkazuje (zgolj) ekonomski interes in ne pravnega interesa.

2.5 Nepravdni postopki

2.5.1 Zemljiškoknjižne zadeve

V zadevi se je v zemljiško knjigo kot lastnik vknjižila občina na podlagi odločbe občine-lokalne skupnosti. Zoper vknjižbo je bil vložen ugovor Republike Slovenije, ki mu je bilo ugodeno.

Na podlagi 1. odst. 148. člena ZZK-1 sodišče dovoli predlagani vpis pravice, če izhaja utemeljenost zahtevka za vpis iz listine, na podlagi katere se z zemljiškoknjižnim predlogom vpis zahteva, če listina, na podlagi katere se z zemljiškoknjižnim predlogom zahteva vpis, po vsebini in drugih lastnostih ustreza pogojem, ki jih navedeni zakon določa za listine, ki so podlaga za vpis, če je vpis po stanju zemljiške knjige dovoljen, če po stanju zemljiške knjige ne izhaja druga ovira za vpis in če so izpolnjeni drugi pogoji za dovolitev vpisa, ki jih za posamezno vrsto vpisa določa ta zakon. Ugotoviti je, da v predmetni zadevi naštetih pogoji niso bili izpolnjeni. Sodišče se strinja z ugovornimi navedbami druge udeleženke, da listina, na podlagi katere je predlagatelj predlagal vpis lastninske pravice pri zgoraj navedeni nepremičnini, ne predstavlja listine, ki jih ZZK-1 v 40. členu določa kot listine, ki so podlaga za vknjižbo. Skladno s 3. alinejo 8. točke 1. odst. 40. člena ZZK-1 se vknjižba med drugim lahko dovoli tudi na podlagi druge pravnomočne ali dokončne odločbe drugega državnega organa. Zgoraj citirano listino, ki predstavlja podlago izpodbijanemu vpisu, je izdala predlagateljica, to je občina. Občina ni državni organ, ampak organ samoupravne lokalne skupnosti oziroma je samoupravna lokalna skupnost, zato odločbe, ki jih izdaja, med drugim tudi zgoraj citirana odločba, ne more predstavljati odločbe državnega organa, na podlagi katere se lahko dovoli vknjižba pravice v zemljiško knjigo. Potrebno je pojasniti, da je zemljiškoknjižni postopek, skladno s 124. členom ZZK-1, strogo formalni postopek, v katerem sodišče 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. Kot rečeno, ZZK-1 nikjer ne določa, da sodišče lahko dovoli vknjižbo lastninske pravice na podlagi odločbe samoupravne lokalne skupnosti. Ker je sodišče ocenilo, da v predmetni zadevi ni izpolnjen eden od pogojev za dovolitev vknjižbe, določen v 1. odst. 148. člena ZZK-1, tudi ni ugotavljalo ali je predlagatelj odločbo, na podlagi katere je predlagal vpis, sprejel na zakonit način ali ne, poleg tega takšno ugotavljanje tudi ni v pristojnosti zemljiškoknjižnega sodišča.

V zadevi je prvostopenjsko sodišče s sklepom dovolilo vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo v korist občine. Ugovoru Republike Slovenije proti taki odločitvi pa je z izpodbijanim sklepom ugodilo in odločilo, da se vpis ne dovoli. Zoper odločitev se je pritožila občina. Višje sodišče pritožbi ni ugodilo. Zemljiškoknjižno stanje pri spornih parcelah izkazuje „družbeno lastnino v splošni rabi“, ne da bi bil naveden nosilec pravice: občina ali država. Obe udeleženci tega postopka vsaka zase zatrjujeta, da sta na podlagi predpisov o lastninjenju pridobili lastninsko pravico. Za odločitev v zadevi je zato ključno, ali odločba občine lahko predstavlja podlago za vpis njene lastninske pravice v zemljiško knjigo. Iz izreka njene odločbe izhaja ugotovitev, da naj bi bile vse parcele, na katere se vpis nanaša, grajeno javno dobro lokalnega pomena, sledi odločitev, da se parcelam tak status odvzema in da naj se vknjiži lastninska pravica nanjo. Odločba naj bi bila izdana na podlagi drugega odstavka 212. člena ZGO-1, vendar se ta nanaša na ureditev statusa grajenega javnega dobra z vidika njegove splošne rabe. Glede na to, da grajeno javno dobro nastane s posegom v prostor, grajeno javno dobro lokalnega pomena pa opredeljuje točka 2.2 drugega člena ZGO-1, bi se torej morala odločba nanašati na „objekte oziroma omrežja gospodarske javne infrastrukture in javne površine na njih, kakor tudi objekte ali dele objektov, katerih uporaba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, kot so ceste, ulice, trgi, pasaže in druge javno prometne površine lokalnega pomena, tržnice, igrišča, parkirišča itd.“. Konkretna odločba pa se nanaša na parcele, ki naj bi, kot izhaja iz obrazložitve odločbe, "v naravi predstavljale stavbno zemljišče, na katerem je v preteklosti potekal del reke Voglajne". Tudi v primeru, da bi bilo mogoče šteti 212. člen ZGO-1 kot določbo, ki omogoča poleg ureditve statusa splošne rabe sočasno tudi lastninjenje grajenega javnega dobra (določitve pravnih subjektov, ki jim lastništvo grajenega javnega dobra pripada), konkretna odločba ne omogoča predlaganega vpisa.

2.5.2 Denacionalizacijske zadeve

2.5.2.1 Zadeve, povezane s Finančno in izravnalno pogodbo, v smislu izključenost iz kroga denacionalizacijskih upravičencev

V zadevi so upravni organi in upravno sodišče ugotavljali, če so bili razlaščenci upravičeni do odškodnine na podlagi Pogodbe med Zvezno republiko Nemčijo in Republiko Avstrijo o poravnavi škod izgnancem, preseljencem in pregnancem, o ureditvi drugih finančnih vprašanj in vprašanj s socialnega področja, ki je bila sklenjena 27. 11. 1961 (t.i. Finančna in izravnalna pogodba, skrajšano FIP) in so zato skupaj s pravnimi nasledniki v smislu določb drugega odstavka 10. člena ZDen izključeni iz kroga denacionalizacijskih upravičencev. Finančna in izravnalna pogodba je bila sklenjena z namenom ureditve odprtih finančnih vprašanj v zvezi s časovnim obdobjem od 13. marca 1938 do 8. maja 1945. Zvezna republika Nemčija se je zavezala, da bo udeležena na stroških finančnih izdatkov, nastalih v korist oseb nemške pripadnosti, ki bodo nastali glede na v prvem odstavku 2. člena opredeljeni zakonski ureditvi s strani Republike Avstrije, ki ureja z dogodki v drugi svetovni vojni tem osebam nastalo premoženjsko škodo (1. člen FIP). Za izvedbo FIP je Republika Avstrija sprejela Zakon o povrnitvi škode preseljencem in pregnancem (BGB, 43/1962, Nr. 177, v nadaljevanju UVEG in Zakon o prijavi škode (Anmeldegesetz). V 2. členu pa se Finančna in izravnalna pogodba sklicuje na uporabo avstrijskega zakona o vojnih in pregnanskih škodah (v nadaljevanju: KVAG). V prilogi 1 (točka A) k FIP so opredeljene skupine oseb, ki so upravičene do pravic po FIP, med drugim so upravičenci pregnanci in preseljenci, ki so avstrijski državljani ali nemški državljani ali pripadniki nemške narodnosti, posebej tisti z nerazjasnjenim državljanstvom, in so imeli 1. januarja 1960 v okviru ponovne družinske povezave ali kot povratniki v domovino in so v trenutku vložitve zahtevka tam najmanj 6 mesecev ali pa so se pred 1. 1. 1960 po najmanj 6 mesečnem bivališču v Avstriji iz Avstrije odselili v Zvezno republiko Nemčijo in so imeli 1. 1. 1960 tam stalno bivališče. Pregnanci so v prvem odstavku točke B priloge 1 definirani kot avstrijski državljani, nemški državljani in osebe nemške narodnosti brez enega od teh državljanstev, ki so posedovale stalno bivališče na območju izven Republike Avstrije in izven meja nemškega Reicha po pravnem statusu ozemlja z dne 31. 12. 1937 in so v zvezi z dogodki 2. svetovne vojne ali zaradi posledic teh dogodkov to stalno bivališče vsled pregona kot tudi izgona izgubili. Iz C točke Priloge 1 FIP pa je razvidno, da so bili med pregnance in preseljence izrecno vključene tudi osebe z območja FLRJ.

Iz predmetnih denacionalizacijskih spisov je izhajalo, da so razlaščenci spadali v skupino oseb iz Priloge 1 k FIP, saj so prebivališča, ki so se nahajala v Jugoslaviji v območju izven meja Republike Avstrije in nemškega Reicha, po pravnem statusu ozemlja z dne 31. december 1937, izgubili zaradi pregona ali izгона in so se v Jugoslaviji šteli za osebe nemške narodnosti ter so imeli v času podpisa FIP avstrijsko državljanstvo in stalno prebivališče na dan 1. 1. 1960 v Republiki Avstriji. Iz spisov nadalje izhaja, da podržavljeno **premoženje** spada v premoženjsko škodo v smislu 1. člena FIP in tretjega odstavka B. točke Priloge 1 k FIP. Iz definicije pojma pregnancev (točka B Priloge 1 k FIP) izhaja, da pregnanska škoda zajema tudi škodo, ki je pregnancem nastala zaradi izgube premoženja (zaradi posledic druge svetovne vojne) na ozemlju, s katerega so bili pregnani. Zato je bilo zanje ugotovljeno, da so izpolnjevali pogoje za pridobitev odškodnine po FIP in so zato skupaj s pravnimi nasledniki v smislu določb drugega odstavka 10. člena ZDen izključeni iz kroga denacionalizacijskih upravičencev.

V zadevi je bila z dopolnilno denacionalizacijsko odločbo zavrtnjena zahteva za denacionalizacijo podržavljenega premoženja pravnih naslednikov v korist pokojne upravičenke. Z dopolnilno denacionalizacijsko odločbo upravne enote, v zvezi z odločbo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (prej Ministrstvo za kmetijstvo in okolje), s katero je zavrnilo pritožbo vlagateljev zoper navedeno dopolnilno odločbo), je bil zahtevke za denacionalizacijo podržavljenega premoženja, o katerem v postopku še ni bilo odločeno, zavrtnjen, ker je bilo ugotovljeno, da so podane okoliščine iz drugega odstavka 10. člena ZDen, saj je imela pokojna pravico pridobiti odškodnino od tuje države (Avstrije) po določbah FIP-a. Odločbo je v upravnem postopku s sodbo potrdilo tudi Upravno sodišče Republike Slovenije, Oddelek v Mariboru, kot tudi v revizijskem postopku Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Po ustavni pritožbi denacionalizacijskih upravičencev je Ustavno sodišče Republike Slovenije z odločbo Up 549/15 z dne 12. 12. 2017 sodbo Upravnega sodišča razveljavilo in zadevo vrnilo temu sodišču v novo odločanje. Po mnenju Ustavnega sodišča je mogoče presojo o tem, ali je imel pritožnik pravi prednik na podlagi predpisov, ki jih je za izvršitev Pogodbe o poravnavi škode izgnancem, preseljencem in pregnancem, o ureditvi drugih finančnih vprašanj in vprašanj s socialnega področja (t. i. Finančne in izravnalne pogodbe - v nadaljevanju FIP), ki sta jo 27. 11. 1961 sklenili Zvezna republika Nemčija (v nadaljevanju ZR Nemčija) in Republika Avstrija, ter zakonov, ki jih je za izvršitev te pogodbe sprejela Republika Avstrija, pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje, utemeljiti le na ugotovitvi, da bi tako odškodnino od Republike Avstrije tudi dobil, če bi jo uveljavljal. Zlasti še, ker iz razlogov izpodbijanih sodb izhaja, da je bila odškodnina na podlagi Zakona o povrnitvi škode preseljencem in pregnancem z dne 13. junija 1962 (Umsiedler - und Vertreiben - Entschädigungsgesetz, BGBl. št. 177/62 v nadaljevanju UVEG) lahko priznana le tistim osebam (preseljencem in izgnancem), ki so izpolnjevale vse pogoje, ki jih je za prijavo škode določal Zakon o prijavi škode in tudi vse pogoje, ki jih je za priznanje odškodnine določal UVEG. Pritožnica pa je ves čas postopka zatrjevala in s potrdili pristojnih avstrijskih organov tudi dokazovala, da zaradi neizpolnjevanja teh pogojev odškodnine na podlagi navedenih predpisov niti sama niti njen pravi prednik ne bi imela pravice dobiti.

Vendar se sodišči z vprašanjem, ali je pravna prednica pritožnikov sploh imela pravico dobiti odškodnino na podlagi predpisov, ki jih je za izvršitev FIP sprejela Republika Avstrija, nista ukvarjali. Presojo, da je tako pravico imel, sta namreč oprli na razlago, po kateri za izključitev iz denacionalizacije na podlagi prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen zadošča že, da je "obstajala (četudi zgolj načelna) pravica dobiti odškodnino za odvzeto premoženje v tuji državi". Po mnenju sodišč je ta "načelna pravica" glede osebe, ki uveljavlja upravičenja na podlagi ZDen, obstajala že, če je ta oseba po splošnih določbah mednarodne pogodbe spadala v krog upravičencev do uveljavljanja odškodnine za odvzeto premoženje od tuje države, čeprav te odškodnine (zaradi neizpolnjevanja pogojev, določenih s predpisi, ki jih je za izvedbo te pogodbe sprejela tuja država) ne bi mogla dobiti, četudi bi jo uveljavljala. Taka razlaga položaj teh oseb glede možnosti uveljavljanja upravičenj na podlagi ZDen izenačuje s položajem oseb, ki jim je zakonodajalec pravico do denacionalizacije v prvem stavku drugega odstavka 10. člena ZDen odrekel zato, ker so odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države že dobile ali so jo že imele pravico dobiti. Vendar sta položaja teh skupin oseb v bistvenem različna. Zato bi bila izpodbijana razlaga z vidika

načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave sprejemljiva le, če bi zanjo obstajal razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog.

Okoliščina, da je "obstajala (četudi zgolj načelna) pravica dobiti odškodnino za odvzeto premoženje v tuji državi", ne da bi bilo ugotovljeno, da je imela oseba, ki uveljavlja upravičenja na podlagi ZDen, to odškodnino od tuje države tudi pravico dobiti, če bi jo (na podlagi te "načelne pravice") uveljavljala, ne more biti razumen razlog za razlikovanje, ki izhaja iz narave stvari. V primeru, da bi zakonodajalec to okoliščino uporabil kot kriterij, na podlagi katerega bi bilo treba te osebe glede možnosti uveljavljanja upravičenj po določbah ZDen obravnavati enako kot osebe, ki jih je iz denacionalizacije izrecno izključil zato, ker so že dobile ali so že imele pravico dobiti odškodnino od tuje države, bi v nasprotju z namenom prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen pravico do denacionalizacije odrekel tudi osebam, ki odškodnine za odvzeto premoženje od tuje države sploh niso imele pravice dobiti. Zato razlaga prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen, ki izenačuje v bistvenem različna položaja obeh skupin oseb, ne da bi za to obstajal razumen razlog, ki bi izhajal iz narave stvari, ni sprejemljiva z vidika pravice do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

Ker sta Upravno in Vrhovno sodišče izpodbijani sodni odločbi oprli na razlago prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen, ki pomeni kršitev drugega odstavka 14. člena Ustave, je Ustavno sodišče izpodbijani sodbi razveljavilo in zadevo vrnilo Upravnemu sodišču v novo odločanje. Tako je Upravno sodišče Republike Slovenije v ponovnem odločanju s sodbo z dne 7. 2. 2018 izpodbijano dopolnilno odločbo upravne enote odpravilo in zadevo vrnilo temu organu v ponovni postopek. Razveljavitev temelji na predstavljenih stališčih Ustavnega sodišča s poudarkom, da pravice do denacionalizacije nepremičnin ni mogoče odkloniti na podlagi ugotovitve, da bi bili pravni nasledniki prejšnjega lastnika teh nepremičnin upravičeni do odškodnine za podržavljene, izgubljene ali uničene gospodinjne predmete ali predmete, potrebne za opravljanje poklica. Pravica do odškodnine, kot je opredeljena v FIP in na njegovi podlagi v UVEG, torej ni nujno pravica do odškodnine v smislu drugega odstavka 10. člena ZDen v vsakem primeru odločanja o denacionalizaciji podržavljenega premoženja. Zato je stališče, na katerem temelji izpodbijana odločba zaradi napačne uporabe materialnega prava napačno. Zaradi tega upravni organ ni ugotavljal vseh, za odločitev o zahtevi za denacionalizacijo, odločilnih dejstev. Upravno sodišče pa je opozorilo, da morebitna ugotovitev, da prejšnji lastniki oziroma pravni nasledniki prejšnjega lastnika na podlagi FIP in predpisov, izdanih na njeni podlagi, niso bili ali imeli pravico dobiti odškodnine za premoženje, ki je predmet v predmetnem postopku obravnavane zahteve, ne pomeni, da te odškodnine niso dobili oziroma je niso imeli pravico dobiti na kakšni drugi podlagi.

Ustavno sodišče RS je torej v izhodišču presoje poudarilo, da je zakonodajalec v prvem stavku drugega odstavka 10. člena ZDen pravico do denacionalizacije na podlagi določb ZDen odrekel tako osebam, ki so že dobile odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države, kot tudi osebam, ki bi tako odškodnino v tuji državi imele pravico dobiti, če bi jo uveljavljale. S tem je, izhajajoč iz cilja, ki ga je zasledoval z ZDen, in ob upoštevanju načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, tem osebam preprečil, da bi vrnitev podržavljenega premoženja v eni od zakonsko predvidenih oblik dosegle tudi na podlagi ZDen. Ustavno sodišče je tudi poudarilo, da za presojo, ali je imela oseba, ki uveljavlja upravičenja na podlagi ZDen, pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države, ni pomembno, ali je mirovno oziroma mednarodno pogodbo, na podlagi katere pristojni organ (skladno z drugim stavkom drugega odstavka 10. člena ZDen) ugotavlja izpolnjenost navedenega izključitvenega razloga, sklenila (tudi) nekdanja Jugoslavija, ali ne. Bistveno pa je, da je imela oseba na podlagi take pogodbe in predpisov, ki jih je za njeno izvedbo sprejela tuja država, pravico dobiti odškodnino prav za odvzeto (zaplenjeno ali nacionalizirano) premoženje, vrnitev katerega ureja ZDen.

Izpodbijano pravno stališče iz denacionalizacije ne izključuje le oseb, ki so dobile ali imele pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države, temveč vse osebe, ki so po splošnih določbah posamezne mirovne oziroma mednarodne pogodbe spadale v krog upravičencev do uveljavljanja odškodnine za odvzeto premoženje od tuje države. Ker v krog teh upravičencev spadajo tudi osebe, ki zaradi neizpolnjevanja pogojev, določenih s predpisi, ki jih je za izvedbo te pogodbe sprejela tuja država, te odškodnine ne bi mogle dobiti, četudi bi jo uveljavljale, je Ustavno sodišče ocenilo, da so te osebe glede možnosti uveljavljanja upravičenj na podlagi

ZDen v bistveno različnem položaju kot osebe, ki jih prvi stavek drugega odstavka 10. člena ZDen iz denacionalizacije izključuje zato, ker so tako odškodnino dobile ali so jo imele pravico dobiti. Skladno z ustaljeno ustavnosodno presojo bi bilo navedeni skupini mogoče enako obravnavati le, če bi za to obstajal razumen razlog, ki bi izhajal iz narave stvari. Ustavno sodišče je presodilo, da tak razlog ne more biti okoliščina, da je "obstajala (četudi zgolj načelna) pravica dobiti odškodnino za odvzeto premoženje v tuji državi", ne da bi bilo v konkretnem postopku ugotovljeno, da je imela oseba, ki uveljavlja upravičenja na podlagi ZDen, to odškodnino od tuje države tudi pravico dobiti, če bi jo (na podlagi te "načelne pravice") uveljavljala. Če bi zakonodajalec to okoliščino določil kot kriterij, na podlagi katerega bi bilo treba te osebe glede možnosti uveljavljanja upravičenj na podlagi ZDen obravnavati enako kot osebe, ki jih je iz denacionalizacije izključil zato, ker so že dobile ali so že imele pravico dobiti odškodnino za odvzeto premoženje od tuje države, bi pravico do denacionalizacije v nasprotju z namenom prvega stavka drugega odstavka 10. člena ZDen odrekel tudi osebam, ki odškodnine za odvzeto premoženje od tuje države sploh niso imele pravice dobiti.

2.5.2.2 Zadeve zaradi vrnitve zaplenjenega premoženja po Odloku AVNOJ

Vrhovno sodišče RS je revizijo predlagateljev zavrnilo in izpostavilo odločilno vprašanje, na kateri pravni podlagi je bilo pravnemu predniku predlagateljev premoženje podržavljeno: ali neposredno na podlagi Odloka AVNOJ oziroma z zakonom z dne 6. 2. 1945 (ex lege) ali na podlagi kazenske sodbe, s katero mu je bila izrečene tudi sankcija zaplembe premoženja, z dnem pravnomočnosti te sodbe.

Predlagatelji so trdili, da je bilo premoženje, katerega vrnitev zahtevajo, zaplenjeno s sodbo. Trdili so, da je pravni prednik s premoženjem dejansko lahko razpolagal vse do konca vojne v maju 1945, ker je bila odločba zaplembene komisije izdana šele septembra 1945, to je po pravnomočnosti kazenske sodbe.

Za odgovor na vprašanje, katera je pravna podlaga podržavljenja premoženja pravnih prednikov predlagateljev, je odločilna ocena zbranih dokazov. V tem okviru so kljub njihovi deklaratorni naravi lahko pomembni tudi zemljiškoknjižni vpisi prehoda premoženja na državo in zaplembene odločbe. V tej luči sta se nižji sodišči ukvarjali tudi z vprašanjem nemške narodnosti in državljanstva pravnega prednika predlagateljev. Ob tem velja poudariti, da v postopkih vračanja premoženja ni mogoče ugotoviti, ali so bili izpolnjeni pogoji za odvzem premoženja po določbah Odloka AVNOJ (tako kot tudi sicer v denacionalizacijskih postopkih ni mogoče presojati pravilnosti aktov o podržavljenju), temveč je treba ugotoviti, ali je tedanja oblast odvzela oziroma štela, da je bilo premoženje odvzeto že pred zaplembo s kazensko sodbo na podlagi 1. oziroma 2. točke pravega odstavka 1. člena Odloka AVNOJ (ex lege).

Nižji sodišči sta ugotovili, da je premoženje v konkretnem primeru prešlo v državno last na podlagi 2. točke 1. člena odloka AVNOJ, in sicer s 6. 2. 1945, ko je odlok stopil v veljavo in s pravnomočno kazensko sodbo Vojaškega sodišča v Mariboru. Glede na navedeno ugotovitev, je bil zahtevek predlagateljev zavrjen. Vrhovno sodišče RS še poudari, da napotek nižjim sodiščem v razveljavljenih sklepih, da je ob upoštevanju varstva pravice do zasebne lastnine iz 33. člena URS o zadevi treba meritorno odločiti, še ne pomeni, da je treba ob neizpolnjevanju pogojev za vrnitev premoženja zahtevi tudi ugoditi, ampak da je predlagateljem dana možnost učinkovitega uveljavljanja njihove pravice v postopku, ki so ga izbrali, in na pravni podlagi, na kateri so svoj predlog utemljevali.

Predlagatelji so svoj predlog sicer uveljavljali na podlagi določb ZIKS, a sta sodišči kljub temu ugotavljali tudi dejstva, ki so relevantna za vrnitev premoženja po določbah ZDen. Pritožbeno sodišče je zaključilo, da pravni prednik predlagateljev tudi na podlagi ZDen ni upravičen do vrnitve podržavljenega premoženja. Denacionalizacijski upravičenci so namreč lahko tisti, ki izpolnjujejo pogoje, določene v ZDen, za vračilo premoženja, podržavljenega na način iz 3., 4. oz. 5. člena ZDen. Pogoje določa 9. člen ZDen, in sicer so v prvem odstavku kot upravičenci določene osebe, ki so imele ob podržavljenju jugoslovansko državljanstvo, in jim je bilo to po 9. 5. 1945 priznано na podlagi zakona ali z mednarodno pogodbo. Po drugem odstavku 9. člena ZDen pa

izpolnjujejo pogoje tudi osebe, ki v času, ko jim je bilo premoženje podržavljeno, niso bile vpisane v evidenco državljanov (državljanstvo knjigo) zaradi razlogov iz drugega odstavka 35. člena zakona o državljanstvu FLRJ (Uradni list DFJ, št. 64/45, in Uradni list FLRJ, št. 54/46) in 105/48), niso upravičenci, razen v primeru, ko je bil posameznik zaradi verskih ali drugih razlogov interniran ali se je boril na strani protifašistične koalicije. Na podlagi navedenih določb je pritožbeno sodišče kot predhodno vprašanje rešilo vprašanje državljanstva pravnega prednika in ugotovilo, da na dan 28. 8. 1945 ni bil jugoslovanski državljan oz. da nadaljevanje njegovega državljanstva ni bilo mogoče, kar pomeni, da ni upravičen do vrnitve podržavljenega premoženja po določbah ZDen.

V zadevi zaradi vrnitve zaplenjenega premoženja je sodišče prve stopnje zavrnilo predlog za vrnitev zaplenjenega premoženja, kar je potrdilo tudi sodišče druge stopnje. Tožnik z revizijo ni uspel.

Sodišče druge stopnje je v okviru presoje pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja in pravilnosti uporabe materialnega prava v dejanskem in pravnem pogledu pritrdilo razlogom sodišča prve stopnje, da je bilo v tem postopku obravnavano premoženje pravnemu predniku predlagateljev podržavljeno na podlagi 1. in 2. točke 1. člena Odloka AVNOJ.

Vrnitev med vojno in po vojni podržavljenega premoženja urejata ZDen in ZIKS, ki pa kljub enakemu cilju, to je cilju odprave krivic, deloma različno urejata pogoje in način vračanja premoženja. V sodni in ustavosodni praksi se je utrdilo stališče, da je vprašanje pravne podlage zahtevkov za vračanje podržavljenega premoženja odvisno od ugotovitve, na kateri pravni podlagi je bilo premoženje podržavljeno: Če je bilo premoženje odvzeto po 1. ali 2. točki prvega odstavka 1. člena Odloka AVNOJ, je premoženje postalo državno po samem Odloku in so lahko predlagatelji zahtevali vračilo premoženja v upravnem postopku ob pogojih ZDen, če pa je premoženje prešlo v državno last na podlagi kazenske sodbe, je po razveljavitvi kazenske sodbe predviden sodni postopek vrnitve zaplenjenega premoženja po ZIKS. V odločbi Up-969/08 je Ustavno sodišče res poudarilo, da bi bila v neskladju s 33. členom Ustave vsaka razlaga zakonske ureditve, po kateri upravičenci, ki so v roku iz prvega odstavka 64. člena ZDen pri sodišču vložili zahtevo za vrnitev s kazensko sodbo zaplenjenega premoženja, ne bi imeli več pravice do njegove vrnitve zgolj zato, ker bi sodišče med postopkom ugotovilo, da je bilo to premoženje ex lege podržavljeno že pred izdajo kazenske sodbe. Iz nosilnih razlogov te odločbe je razvidno, da so bila za presojo Ustavnega sodišča v tej zadevi odločilna predvsem naslednja dejstva oziroma okoliščine: (1) da je bil zahtevek pri sodišču vložen pred iztekom roka iz prvega odstavka 64. člena ZDen, (2) da je ta rok v času odločanja sodišč že potekel in (3) da je bila v zemljiški knjigi kot podlaga za prenos premoženja v državno last navedena odločba, izdana na podlagi kazenske sodbe, s katero je bila izrečena zaplemba premoženja. Vendar pa je nadalje v odločbi Up-545/11 in Up-544/11 poudarilo, da je treba dejstva konkretnega primera primerjati z dejstvi, na katerih temelji odločitev v zadevi Up-969/08, saj nosilno stališče iz te določbe ne velja vselej, kadar sodišče odloča o zahtevkih, vloženih na podlagi določb ZIKS, in je sporna podlaga podržavljenja oziroma pravna podlaga zahtevka za uveljavitev pravice do vrnitve podržavljenega premoženja.

Predlagatelja, čeprav vztrajata, da ni bilo druge podlage za zaplembo premoženja kot kazenska obsodilna sodba, pravzaprav ne oporekata temu, da so bile takoj po vojni nepremičnine podržavljene z odločbami zaplembenih komisij, izdanih na podlagi 1. in 2. točke 1. člena Odloka AVNOJ. To pa ne pomeni, da je bila tudi njihova nadaljnja usoda nujno enaka, zaradi česar bi morale biti vse nepremičnine predlagateljem vrnjene na enak način oziroma v enakih postopkih. Bistvena razlikovalna okoliščina namreč je, da je bilo eno premoženje po podržavljenju pravnemu predniku predlagateljev na njegovo zahtevo vrnjeno v last, nato pa ponovno podržavljeno, tokrat s kazensko sodbo, za drugo premoženje pa ni bilo ugotovljeno, da bi bilo predniku predlagateljev vrnjeno, zato Odlok AVNOJ (skupaj z na njegovi podlagi izdano deklaratorno odločbo zaplembene komisije) ostaja temelj podržavljenja tega premoženja. Zaplemba celotnega premoženja pravnega prednika predlagateljev je bila kasneje izrečena tudi s kazensko sodbo, vendar pa glede drugega premoženja izrečena zaplemba ni mogla imeti pravnega učinka. Na drugačno presojo ne vpliva morebiten namen prednika predlagateljev, da bo zahteval vrnitev tudi tega premoženja, in njegovo pričakovanje, da bo (tudi) temu njegovemu predlogu ugodeno.

Prav upoštevanje okoliščin konkretnega primera torej utemeljuje presojo, da bi glede na ugotovljeno podlago poddržavljenja morala predlagatelja vrnitev premoženja uveljavljati v ustreznem postopku po določbah ZDen pri pristojni upravni enoti. Glede na navedbe predlagateljev v reviziji o narodnosti njunega prednika pa Vrhovno sodišče RS dodaja, je pravilno tudi stališče sodišč druge in prve stopnje, da v tem postopku sodišče nima pristojnosti odločati o tem, ali so okrajne zaplembene komisije pri izdaji zaplembenih odločb pravilno uporabile določbe Odloka AVNOJ.

2.5.3 Postopki po ZIKS

V zadevi je predlagatelj zahteval vrnitev poddržavljenega premoženja, ki je bilo pok. poddržavljeno s sodbo Okrožnega sodišča v Celju – obsojen je bil na zaporno kazen in izgubo nekaterih političnih pravic ter na zaplembo vsega premoženja. V postopku revizije na podlagi 24. člena Zakona o popravi krivic (ZPKri) je Okrožno sodišče v Mariboru navedeno obsodilno sodbo z dne 2. 5. 1947 spremenilo tako, da je na podlagi 1. točke prvega odstavka 358. člena Zakona o kazenskem postopku pok. oprostilo obtožbe za kazniva dejanja, za katera je bil obsojen.

Predlagatelj zahteva na podlagi izvedenskega mnenja izvedenca gradbene stroke plačilo odškodnine za zaplenjena kmetijska zemljišča ter zaplenjeno stanovanjsko hišo s pripadajočimi kmetijskimi objekti (hlev in leseni pomožni objekt), enostanovanjsko hišo, večstanovanjsko hišo s poslovnimi prostori v in enostanovanjski objekt ter pripadajoča zemljišča k navedenim objektom v skupnem znesku 350.548,68 EUR.

Okrajno sodišče je s sklepom nasprotni udeleženci Republiki Sloveniji naložilo v korist pok. upravičenca zaradi vrnitve zaplenjenega premoženja plačilo odškodnine v obveznicah Slovenske odškodninske družbe v višini 323.520,02 EUR (632.750,16 DEM), z obrestmi po 6 % obrestni meri, ki jo določa Zakon o denacionalizaciji in Zakon o slovenskem odškodninskem skladu ter Uredba o izvajanju odločb, ki se glasijo na odškodnino, za katerega je zavezanec Slovenski odškodninski sklad (I. točka izreka). Nadalje ji je naložilo, da v celoti vrne v naravi zaplenjeni nepremičnini, pri čemer se po pravnomočnosti sklepa pri navedenih nepremičninah v zemljiški knjigi vpiše lastninska pravica v korist in na ime pok. do celote (II. in III. točka izreka).

Višje sodišče je delno ugodilo pritožbama predlagatelja in nasprotne udeleženke ter s sklepom spremenilo sklep okrajnega sodišča tako, da je nasprotna udeleženka Republika Slovenija dolžna plačati v korist pok. odškodnino v znesku 333.330,33 EUR.

Nasprotna udeleženka Republika Slovenija je zoper drugostopenjsko sodbo vložila revizijo, ker je menila, da je bila odškodnina za zaplenjena zemljišča v obsegu oziroma v površinah, ki niso upoštevana v ocenjeni vrednosti objektov, določena napačno. To pa zato, ker sta pri določitvi odškodnine na znesek 333.330,33 EUR (drugostopenjsko sodišče) oziroma na znesek 323.520,02 EUR (prvostopenjsko sodišče) zaradi napačnih materialno pravnih izhodišč zmotno in nepopolno ugotovili dejansko stanje ter zmotno uporabili materialno pravo. V posledici tega je bila prisojena oziroma izpodbijana odškodnina določena v nasprotju z materialnimi predpisi in zato previsoka ter kot takšna nezakonita.

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je s sklepom z dne 15. 2. 2018 ugodilo reviziji nasprotne udeleženke Republike Slovenije in razveljavilo sklepa drugostopenjskega in prvostopenjskega sodišča. Vendar je prvostopenjsko sodišče kljub nasprotovanju nasprotne udeleženke ponovno odločilo, da pripada upravičencu za del zaplenjenega premoženja odškodnina v obveznicah Republike Slovenije z obrestmi od 22. 4. 2015 do izdaje obveznic v višini vlog na vpogled pri treh največjih bankah po deležu varčevalcev v Republiki Sloveniji.

Zato je nasprotna udeleženka Republika Slovenija morala ponovno vložiti pritožbo, ki ji je drugostopenjsko sodišče s sklepom v celoti ugodilo in izpodbijani sklep prvostopenjskega sodišča razveljavilo ter mu zadevo vrnilo v novo odločanje.

Jedro spora med udeležencema je, ali je potrebno sporna zemljišča v celoti vrednotiti kot stavbna zemljišča ali pa je potrebno del teh zemljišč (ki so bila v času zaplembe po katastrski kulturi opredeljena kot kmetijska zemljišča) vrednotiti kot kmetijska zemljišča, saj je bil v času zaplembe takšen tudi njihov pravni status (namenska raba).

Drugostopenjsko sodišče je v razveljavitvenem sklepu ponovno izpostavilo temeljno načelo glede določanja višine odškodnine, da se ta odmerja za zaplenjeno premoženje po stanju premoženja v času zaplembe in ob upoštevanju sedanje vrednosti (44. člen ZDen). Pri zemljiščih je torej pomemben njihov pravni status (kmetijsko, nezazidano ali zazidana stavbno) ob zaplembi. V uveljavljeni in ustaljeni sodni praksi Vrhovnega sodišča RS je sprejeto stališče, da je kot nezazidana stavbna zemljišča mogoče vrednotiti le tista zemljišča, sicer podržavljena (zaplenjena) kot kmetijska zemljišča, ki so bila že ob podržavljenju v načrtih stanovanjske in komunalne gradnje opredeljena kot gradbena zemljišča ali pa jim je to namembnost določil predpis, na podlagi katerega so bila podržavljena.

Zato je drugostopenjsko sodišče pritrdilo stališču nasprotne udeleženke, da statusa nezazidanega stavbnega zemljišča oziroma zemljišča, na katerem je bilo ob podržavljenju dovoljeno graditi, ni mogoče dokazati ne z neposredno bližino oziroma sosedstvom s stavbnimi zemljišči ne s komunalno opremljenostjo zemljišča in ne z njegovo umeščenostjo v mestno jedro. Predlagatelj bi torej status zaplenjenih zemljišč kot stavbnih lahko dokazal le, če bi dokazal, da so bila v času zaplembe opredeljena kot stavbna v načrtih stanovanjsko-komunalne gradnje. Glede na čas podržavljenja bi to bili le regulacijski načrti z gradbenimi okoliši, ki so opredeljevali zazidana območja in območja, namenjena za zazidavo, izdani na podlagi Gradbenega zakona. Zgolj zato, ker je del zemljišča ležal ob cesti, ga ni mogoče opredeliti kot stavbno. To dejstvo je lahko pomembno le za ugotovitev komunalne opremljenosti zemljišča (11. člen Navodila), pri čemer njihova komunalna opremljenost ne zadošča za zaključek, da je bilo zemljišče v času zaplembe stavbno, saj je ta okoliščina pomembna le za vrednotenje zemljišč, ki so bila po pravnem statusu ob podržavljenju (dokazano) stavbna. Po vsem navedenem bi tudi po stališču drugostopenjskega sodišča morale prvostopenjsko sodišče sporna zemljišča, za katera predlagatelj ni uspel dokazati, da so bila že v času zaplembe namenjena za gradnjo, vrednotiti po njihovih katastrskih podatkih.

Ne glede na to, da je v zadevi drugostopenjsko sodišče že drugič odločalo, glede na naravo kršitev izpodbijanega sklepa ni moglo samo spremeniti. Prvostopenjsko sodišče namreč ni ugotavljalo dejstev glede komunalne opremljenosti dela zemljišč, ki predstavljata dvorišče in ju je potrebno vrednotiti po 14. in 15. členu Navodila kot (nezazidano) stavbno zemljišče. Prav tako so sporna dejstva glede zemljišč, ki so po katastrskih podatkih vrt, prvostopenjsko sodišče pa zaradi napačnega materialnopravnega izhodišča, da gre za stavbna zemljišča, ni ugotavljalo, kakšno je bilo stanje teh nepremičnin v času zaplembe. Nadalje na podlagi Odloka ni mogoče izračunati vrednosti dela zemljišč, ki predstavlja kmetijska zemljišča. Izpodbijanega sklepa pa glede dela nepremičnine niti ni bilo mogoče preizkusiti. Po oceni drugostopenjskega sodišča bi lahko bilo z ugotavljanjem celega sklopa pravnih dejstev (glede katastrskih kultur, komunalne opremljenosti ...) poseženo v pravico do pravnega sredstva, zato je izpodbijani sklep v celoti razveljavilo, čeprav je prvostopenjsko sodišče o odškodnini za zaplenjeno premoženje odločalo že drugič.

V zadevi je okrajno sodišče s sklepom prvi nasprotni udeleženki naložilo v plačilo obs. za zaplenjen $\frac{1}{2}$ solastni delež podjetja odškodnino v znesku 241.695,84 EUR, kolikor naj bi znašala $\frac{1}{2}$ neto vrednosti podržavljenega podjetja. Zoper navedeni sklep sta se pritožili obe stranki postopka. Višje sodišče je s sklepom pritožbama ugodilo in v končni posledici odškodnino zvišalo iz 241.695,84 EUR na 276.386,70 EUR.

Zoper navedeni sklep je nasprotna udeleženka Republika Slovenija 30. 8. 2017 vložila revizijo, v kateri je med drugim izpostavila, da je prvostopenjsko sodišče ugotovilo višino neto aktive zaplenjenega podjetja na znesek

557.640,46 EUR, pri čemer je bilo mnenja, da vrednost z denacionalizacijo vrnjenega podjetja ne sme preseči vrednosti neto aktive podjetja ob podržavljenju, vrednotene po predpisih, izdanih na podlagi ZDen. Zato je izračunalo, koliko bi znašala vrednost neto aktive v deležu do $\frac{3}{4}$ in od tega zneska odštelo že izplačano odškodnino v denacionalizacijskem postopku v znesku 176.534,50 EUR. Menilo je namreč, da je od razlike med vrednostjo že vrnjenega dela zaplenjenega podjetja in vrednostjo neto aktive odvisno, ali in v kakšnem obsegu je pok. še upravičen do denacionalizacije podjetja (ob podržavljenju je znašal njegov delež $\frac{3}{4}$ vrednosti podjetja).

Drugostopenjsko sodišče z navedenim pristopom prvostopenjskega sodišča pri ugotavljanju odškodnine, do katere je pok. še upravičen, ni soglašalo, ker da gre za napačno uporabo materialnega prava. Takšno stališče je utemeljilo z naslednjimi ugotovitvami oziroma z naslednjimi razlogi:

- da je pok. nesporno upravičen do povrnitve $\frac{3}{4}$ vrednosti zaplenjenega podjetja;
- da mu je bilo z delnimi denacionalizacijskimi odločbami UE za delež do $\frac{1}{4}$ že priznana oziroma izplačana odškodnina v znesku 176.534,50 EUR;
- da ima predlagateljeva pritožba prav, da prvostopenjsko sodišče od ugotovljene vrednosti $\frac{1}{2}$ podjetja ne bi smelo odšteti zneska, ki naj bi ga upravičenec v upravnem postopku domnevno prejel preveč, ker ni preverjalo pravilnosti upravnih odločb;
- da je bilo prvostopenjsko sodišče vezano na svoj pravnomočni vmesni sklep, s katerim je bil ugotovljen temelj za vrnitev solastnega deleža $\frac{1}{2}$ podjetja;
- da po ugotovitvi vrednosti $\frac{1}{2}$ neto vrednosti zaplenjenega podjetja ni bilo pravne podlage za zniževanje odškodnine za znesek, ki bi ga naj upravičenec v upravnem postopku prejel več kot po ugotovitvi sodišča znaša vrednost $\frac{1}{4}$ podjetja, ker da to ne bi bila več vrednost $\frac{1}{2}$ podjetja;
- da sta upravni in sodni postopek neodvisna in da je UE sama ugotavljala vrednost zaplenjenega premoženja, prva nasprotna udeleženka pa naj bi imela v upravnem postopku na voljo vsa pravna sredstva (? – tam ni bila stranka postopka);
- da razlogi prvostopenjskega sodišča in prve nasprotne udeleženke, da vrednost z denacionalizacijo vrnjenega podjetja ne sme preseči vrednost podjetja ob podržavljenju, ne vzdržijo zaradi neodvisnosti upravnega in sodnega postopka ter zaradi pravnomočnosti vmesnega sklepa sodišča.

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je s sklepom z dne 8. 3. 2018 revizijo zavrnilo. Pri tem je na revizijske navedbe o ugotovitvi neto vrednosti aktive navedlo, da je bilo sporno podjetje do polovice nacionalizirano, do polovice pa zaplenjeno. Zato se je tudi vračalo v dveh različnih postopkih (upravnem in sodnem). Ugotovljena vrednost neto aktive podjetja je pravna (in ne dejanska) kategorija, saj jo je treba odmeriti skladno s kriteriji in merili, določenimi s podzakonskimi akti ter hkrati pomeni znesek odškodnine, upravičencu priznan v izreku odločbe. Zato ne drži revizijska teza, da z znižanjem odškodnine iz razloga, ker naj bi bila v upravnem postopku določena previsoko, sodišče ne bi poseglo v upravne odločbe. Skladno z načelom prirejenosti postopkov se v vsakem postopku odloča o pavicah in o pravnih razmerjih, ki spadajo v njegovo pristojnost. To pa ne pomeni le, da v sodnem postopku ni dopustno korigirati pravnomočne upravne odločbe, ampak tudi, da tega ni mogoče storiti s prilagoditvijo odškodnine v sodnem postopku.

2.6 Upravne zadeve

V upravi zadevi je bilo jedro zadeve v tem, da Uredba ne ureja posamičnih razmerij, zato njena zakonitost ne more biti predmet presoje v upravnem sporu.

Tožniki so namreč zoper Uredbo o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Šentrupert na avtocesti A 1 Šentilj - Koper do priključka Velenje jug (v nadaljevanju Uredba). Uredba je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 3/2017 z dne 20. 1. 2017 in z njo sprejeta prostorska ureditev državne štiripasovne avtoceste

med Šentrupertom in Velenjem v skupni dolžini 14 km (7. člen Uredbe) vložili tožbo. Glede na 4. člen Uredbe, naj bi Uredba prisilno posegla v lastninsko pravico zasebnih subjektov na preko 1400 zemljiških parcelah, v skupni izmeri preko 150 ha. Iz 17. člena Uredbe izhaja odstranitev 117 grajenih objektov zasebnih lastnikov, od tega bi se odstranilo 40 zasebnih stanovanjskih hiš.

Upravno sodišče je v enem delu, zaradi umika, postopek ustavilo, v preostalem se je tožba zavrгла. Pomembnejši razlogi:

- Določba četrtega odstavka 5. člena ZUS-1 določa, da v upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja. V konkretni zadevi tožniki vlagajo tožbo zoper Uredbo, s katero je bila sprejeta prostorska ureditev državne štiripasovne avtoceste med Šentrupertom in Velenjem v skupni dolžini 14 km, v kateri zatrjujejo, da je Uredba z določbo 4. in 17. člena prisilno posegla v lastninsko pravico zasebnih subjektov na preko 1400 zemljiških parcelah, v skupni izmeri preko 150 ha in določila odstranitev 117 grajenih objektov zasebnih lastnikov.
- Sodišče po vpogledu v določbe izpodbijane Uredbe ugotavlja, da izpodbijana Uredba v določbi 4. člena določa območje DPN tako, da za posamezne katastrske občine, tudi katastrsko občino na katerih ležijo nepremičnine tožnikov (k.o. 973 Rečica ob Paki), določa območje DPN v skladu z geodetskim načrtom obsega zemljišča ali dele zemljišč s parcelnimi številkami. V določbi 17. člena, ki jo Uredba umešča v IV. poglavje z naslovom "Pogoji glede namembnosti posegov v prostor, njihove lege, velikosti in oblikovanja" pa določa, da se na trasi predvidenega posega v prostor odstranijo objekti tožnikov, ki so v tem členu določno opredeljeni.
- Sodišče nadalje ugotavlja tudi, da je bila izpodbijana Uredba sprejeta na podlagi ZUPUDPP, ki določa, da če je ob uveljavitvi tega zakona v postopku priprave državnega prostorskega načrta, začetega po ZPNačrt, faza predloga izbora variantnih rešitev v dopolnjenem osnutku državnega prostorskega načrta po ZPNačrt že opravljena, se postopek priprave načrta nadaljuje po določbah od 3. točke 39. člena tega zakona dalje, pri čemer se osnutek načrta izdela na podlagi predloga izbora variantnih rešitev po ZPNačrt. Navedeni zakon v prvem odstavku 3. člena določa tudi, da je DPN prostorski akt, s katerim se načrtujejo prostorske ureditve državnega pomena ter v drugem odstavku istega člena, da je načrt podlaga za izdajo dovoljenja za umestitev v prostor iz 46. člena tega zakona.
- Navedeno pomeni, da Uredba ne dovoljuje posegov v prostor, torej neposredno ne ureja posamičnih razmerij. Določbe Uredbe in DPN predstavljajo okvir za poseg v prostor, posamična razmerja v katerih bodo tožniki varovali svoj pravni interes, pa se bodo urejala skladno z določbami V. poglavja ZUPUDPP (Pridobivanje nepremičnin in pravic na njih) ter določbami (v času izdaje tega sklepa veljavnega) ZUreP-1.
- Zaradi stališča sodišča, ki ga potrjuje tudi že ustaljena sodna praksa, tudi odločitev Upravnega sodišča na katero se sklicujejo tožniki 1 U 513/2011 in v tej zvezi odločitev Vrhovnega sodišča RS 1 Up 430/2011, sodišče zavrača tožbeni ugovor, da tožniki v prej navedenih postopkih ne bodo imeli učinkovitega pravnega varstva (preprečitve razlastitve objektov in njihove odstranitve). Dejstvo, da Uredba v določbi 17. člena določa, da se na podlagi DPN odstranijo v tej določbi navedeni stanovanjski, gospodarski ali pomožni objekti, po presoji sodišča namreč ne spreminja narave izpodbijanih določb Uredbe, ki temeljijo na ugotovitvi abstraktne javne koristi, konkretna javna korist in s tem ugotovitveni postopek, v katerem bo treba ugotoviti, ali je razlastitev nujno potrebna za doseg razlastitvenega namena in da med javno koristjo konkretnega razlastitvenega namena in teži posega v lastnino obstaja sorazmernost, pa bo pristojni organ ugotavljal v konkretnih postopkih razlastitve, v katerih se bodo tožniki lahko sklicevali tudi na nezakonitost oziroma neustavnost Uredbe. Navedeno pomeni tudi, da bo izpodbijana Uredba v upravnih postopkih razlastitve podlaga za vodenje teh postopkov, v katerih bodo izdane upravne odločbe, s katerimi bodo urejena posamična razmerja in na ta način morebiti poseženo v pravni položaj tožnikov,

ki ga bodo v takem primeru lahko varovali v upravnem postopku in nato v upravnem sporu. Zoper navedeno odločitev je vložena pritožba, o kateri še ni odločeno.

2.7 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP)

2.7.1 Pomembnejše nove zadeve

2.7.1.1 Pintar in drugi proti Sloveniji, pritožba št. 49969/14

10 pritožnikov je med leti 2014 in 2018 na ESČP vložilo 8 pritožb, ki se nanašajo na izbris delnic in podrejenih obveznic v lasti pritožnikov, ki je bil posledica sprejetih izrednih ukrepov Banke Slovenije in za kar pritožniki niso prejeli nadomestila. Sodišče obravnava vse pritožbe pod enotno št. 49969/14.

Izredni ukrepi, ki jih je Banka Slovenije sprejela zoper pet komercialnih bank, ki so po stanju na dan 30. 9. 2013 izkazovale negativen kapital in njihovo premoženje ni zadoščalo za poplačilo vseh terjatev upnikov (in sicer niti za poplačilo vseh navadnih terjatev upnikov, t.j. deponentov), so bili v preteklosti že predmet postopka pred SEU v zadevi C-526/14 *Kotnik e.a.*. Sodbi SEU z dne 19. 7. 2016 je sledila Odločitev Ustavnega sodišča, U-I-295/13, z dne 19. 10. 2016, v kateri je to presojalo ustavnost več določb *Zakona o bančništvu* (v nadaljevanju: »ZBan-1«). Ustavno sodišče je v zadevi U-I-295/13 poudarilo, da je izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank izredna oblika insolvenčnega postopka. Šlo je torej za administrativni izredni ukrep Banke Slovenije, ki naj prepreči stečaj in omogoči nadaljnje poslovanje banke ali njeno nadzorovano prenehanje. Z njegovim izrekom se je preprečila uvedba stečaja nad banko, v katerem imetniki banke glede na njeno finančno stanje ne bi bili poplačani ali bi bili poplačani delno, na način, da ti upniki tudi v tem posebnem administrativnem postopku reševanja banke prejmejo enako ali več. Temeljni pogoj za izrek izrednega ukrepa na podlagi izpodbijane ureditve je bil, da noben upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ni mogel utrpeti večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke (peti odstavek 261.a člena ZBan-1). Spoštovano je bilo torej načelo, da noben upnik ne sme biti na slabšem kot v primeru stečaja banke (t. i. »*no creditor worse off*«). Ustavno sodišče je nadalje ugotovilo, da je zakonodajalec sodno varstvo imetnikov kvalificiranih pravic v 350.a členu ZBan-1 uredil prek pravice do odškodnine, kar samo po sebi še ne predstavlja posega v pravico do sodnega varstva. Zaradi nedostopnosti podatkov pritožnikom (na podlagi katerih je Banka Slovenije sprejela izredne ukrepe) ter zaradi pomanjkanja strokovnega znanja pritožnikov pa je Ustavno sodišče menilo, da je obstoječa ureditev odškodninskega varstva po ZBan-1 neuravnotežena, saj ne upošteva vseh značilnosti dejansko šibkejšega položaja bančnih vlagateljev. To neravnotežje bi lahko sanirala le posebna, naravi spornih razmerij prilagojena pravila vodenja pravnega postopka. Zaupanje vlagateljev v razumno varnost naložb v kvalificirane obveznosti bank bi lahko ustvarila le ureditev, po kateri bi morala Banka Slovenije jasno izkazati, zakaj je bil ukrep, ki je prizadel njihove naložbe, v okoliščinah primera potreben (obrnjeno dokazno breme). Ustavno sodišče je ocenilo, da torej obstoji protiustavna pravna praznina in je zato zakonodajalcu določilo šestmesečni rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti.

Pritožniki v vloženih pritožbah zatrjujejo, da naj bi jim bila kršena pravica do premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji, saj naj bi bila njihova razlastitev brez nadomestila neupravičena. Prav tako pritožniki zatrjujejo kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije zaradi nemožnosti izpodbijanja sprejetih izrednih ukrepov. V zvezi s slednjim se pritožniki sklicujejo tudi na neizvršitev Odločbe Ustavnega sodišča U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016. Zakonodajalec do sedaj namreč še ni uredil sodnega varstva imetnikov kvalificiranih pravic na način, da bi zadostil zahtevi po njihovi učinkovitosti, ob upoštevanju kriterijev iz 123. do 125. točke obrazložitve Odločbe Ustavnega sodišča U-I-295/13.

Sodišče je Slovenijo pozvalo, da se opredeli do dopustnosti in utemeljenosti pritožbe ter da odgovori na naslednja vprašanja:

»1. Ali so pritožniki izčrpali vsa učinkovita domača pravna sredstva, kot to zahteva prvi odstavek 35. člena Konvencije? Zlasti, ali je ob upoštevanju zamude pri implementaciji Odločbe Ustavnega sodišča z dne 19. oktober 2016, mogoče odškodninski zahtevek šteti za učinkovito pravno sredstvo v smislu te določbe v zvezi z očitki pritožnikov po 1. členu Protokola št. 1?

2. Ali je zaradi izrednih ukrepov Banke Slovenije, ki so vplivale na delnice ali obveznice pritožnikov, prišlo do posega v pravice pritožnikov po 1. členu Protokola št. 1?

Če je odgovor pritrdilen, ali je bil poseg upravičen v smislu 1. člena Protokola št. 1 (primerjaj *Mamatas* in drugi proti Grčiji, št. 63066/14 in 2 drugi, §§ 96-120, 21. julij 2016)?

3. Ali bi lahko bila trajajoča neimplementacija Odločbe Ustavnega sodišča z dne 19. oktobra 2016 upravičena s postopkovnega vidika 1. člena Protokola št. 1 (glej *Kotov proti Rusiji* [VS], št. 54522/00, § 114, 3. aprila 2012, in *Malysh* in drugi proti Rusiji, št. 30280/03, §§ 81-86, 11. februar 2010)?

Poleg tega, s stališča prej omenjene neimplementacije Odločbe Ustavnega sodišča, ali so bili pritožniki prikrajšani za učinkovito domače pravno sredstvo za njihove pritožbe po 1. členu Protokola 1, kot to zahteva člen 13. Konvencije?»

2.7.2 Pomembnejše zaključene zadeve

2.7.2.1 Sodbe, v katerih so bile ugotovljene kršitve Konvencije, ki zahtevajo spremembo nacionalne zakonodaje in/ali spremembo pravnih stališč oziroma sodne prakse domačih sodišč

2.7.2.1.1 Kršitev pravice svobode izražanja iz 10. člena Konvencije

Čeferin proti Sloveniji, pritožba št. 40975/08

Sodišče je v sodbi z dne 16. 1. 2018 ugotovilo, da je bila pritožniku kršena pravica svobode izražanja iz 10. člena Konvencije. Sodišče je pritožniku dosodilo pravično zadoščenje za nepremoženjsko škodo v višini 2.400 EUR ter za premoženjsko škodo v višini 800 EUR. Slednje ustreza višini denarne kazni, ki jo je pritožnik plačal na podlagi sklepa o kaznovanju v višini 625 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Drugega sklepa o kaznovanju pritožnik nikoli ni izvršil, zaradi česar mu povračila te denarne kazni Sodišče ni dosodilo. Prav tako je Sodišče pritožniku prisodilo 3.000 EUR zaradi povračila stroškov in izdatkov v postopku. Sodba je postala dokončna 16. 4. 2018.

Pritožnik je v pritožbi zatrjeval kršitev svobode izražanja iz 10. člena Konvencije do katere naj bi prišlo v kazenskem postopku, ki je tekel pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani. V navedenem postopku je bil pritožnik kot zagovornik obdolženega na podlagi prvega odstavka 78. člena *Zakona o kazenskem postopku* (v nadaljevanju: »ZKP«) kaznovan zaradi žaljenja sodnega izvedenca, državnega tožilca in sodišča, in sicer prvič s sklepom z dne 19. 3. 2004 ter drugič s sklepom Višjega sodišča v Ljubljani z dne 3. 2. 2005. Pritožnik je trdil, da so nacionalna sodišča pri odločanju o disciplinskem kaznovanju nedopustno posegla v njegovo svobodo izražanja, saj niso ustrezno upoštevala njegove vloge zagovornika v kazenskem postopku. Po mnenju pritožnika njegovo kaznovanje ni bilo »nujno v demokratični družbi«. Nacionalna sodišča naj torej ne bi pripisala dovolj teže dejstvu, da je pritožnik kot zagovornik deloval v najboljšem interesu klienta in da je v tej vlogi moral imeti svobodno izbiro strategije obrambe. Poleg tega je pritožnik sporne izjave podal v kontekstu sodnega postopka, ki torej niso bile dostopne javnosti, zaradi česar niso mogle škodovati ugledu sodnih izvedencev ter drugih oseb. Pritožnik je bil v obeh pritožbah mnenja, da je sicer uporabil močne izraze, a nikakor ne z namenom razžalitve. Pritožnik je v pritožbi zatrjeval tudi kršitev pravice do nepristranskega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije, do katere naj bi prišlo v postopku pred Ustavnim sodiščem v zadevi Up-370/06, o kateri je slednje odločilo dne 3. 12. 2008. Med sodnico Vrhovnega sodišča RS in sodnikom Ustavnega sodišča naj bi obstajale družinske vezi, kar naj bi

vzbujalo dvom v nepristranost Ustavnega sodišča. Sporno naj bi bilo glasovanje o sprejemu v obravnavo druge ustavne pritožbe, ki jo je vložil pritožnik.

ESČP je odločilo, da je Slovenija kršila 10. člen Konvencije. V preostalem delu (glede zatrjevanje kršitve pravice do nepristranskega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije) je Sodišče na podlagi tretjega in četrtega odstavka 35. člena Konvencije izreklo pritožbo za nedopustno zaradi očitne neutemeljenosti. Razlogi sodbe sledijo ustaljeni sodni praksi ESČP glede svobode govora zagovornika v kazenskem postopku (glej zlasti zadeve *Nikula proti Finski*, št. 31611/96, sodba z dne 21. 3. 2002; *Radobuljac proti Hrvaški*, št. 51000/11, sodba z dne 28. 6. 2016; *Kyprianou proti Cipru [VS]*, št. 73797/01, sodba z dne 15. 12. 2005; *Skalka proti Poljski*, št. 43425/98, sodba z dne 27. 5. 2003; *Steur proti Nizozemski*, št. 39657/98, sodba z dne 28. 10. 2003; *Morice proti Franciji [VS]*, št. 29369/10 sodba z dne 23. 4. 2015, *Veraart proti Nizozemski*, št. 10807/04, sodba z dne 30. 11. 2006 itn.). Sodišče je zaključilo, da je bilo disciplinsko sankcioniranje pritožnika kot zagovornika v kazenskem postopku predvideno z zakonom kot to zahteva drugi odstavek 10. člena Konvencije. Izrečena disciplinska ukrepa sta zasledovala legitimen cilj varovanja avtoritete in nepristranskosti sodstva ter varovanja ugleda ali pravic drugih ljudi, kot to določa drugi odstavek 10. člena Konvencije. Odločilno vprašanje v obravnavani zadevi pa je bilo vprašanje »nujnosti posega v demokratični družbi« oziroma vprašanje njegove sorazmernosti. Pri tehtanju varovanja avtoritete sodstva na eni strani ter svobode izražanja zagovornika v sodnem postopku na drugo strani, je Sodišče presojalo tri vidike, in sicer: *prvič*, ali so nacionalna sodišča uporabila standarde, ki jih glede svobode govora določa 10. člen Konvencije ter sodna praksa Sodišča; *drugič*, ali imajo njihove odločitve podlago na sprejemljivi oceni ustreznih dejstev ter *tretjič*, ali so razlogi, s katerimi so nacionalna sodišča utemeljila poseg v pritožnikovo pravico, »ustrezni in zadostni« (§ 48 sodbe). Kot izhaja iz zaključkov Sodišča v § 66 sodbe, nacionalna sodišča v obrazložitvi svojih odločb niso podala ustreznih in zadostnih razlogov, ki bi utemeljevali omejitve pritožnikove svobode govora. S tem pa tudi ni bilo upoštevano pravilno ravnotežje med varovanjem avtoritete sodstva in ugleda drugih udeležencev v postopku ter varovanjem svobode izražanja zagovornika.

Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, 10. člen Konvencije ne jamči neomejene svobode govora, saj izvrševanje te svoboščine prinaša s seboj tudi določene obveznosti in odgovornosti. Meje dopustne kritike sodišč in drugih javnih institucij, ki opravljajo uradne funkcije, so širše od tistih, ki veljajo v primeru državljanov. To po mnenju Sodišča še toliko bolj velja glede kritike ravnanja državnega tožilca, ki v sodnem postopku nastopa kot obdolženčev nasprotnik. Prav v kontekstu omenjenih širših meja dopustne kritike je Sodišče menilo, da nacionalna sodišča izjavam, podanim s strani pritožnika, ki je v sodnem postopku nastopal kot obdolženčev zagovornik, niso nudila potrebne povečane zaščite. Navedeno velja tako za pritožnikove izjave, ki so bile naperjene zoper državnega tožilca, kot za izjave, ki so bile usmerjene zoper sodne izvedence. Glede prvih je Sodišče poudarilo, da so se jih sklepi nacionalnih sodišč komajda dotaknili, izvzemši zaključek sodišč o njihovi žaljivosti. Glede sodnih izvedencev, čigar mnenje je igralo precejšnjo vlogo pri pregonu in obsodbi pritožnikove stranke, pa je prvostopno sodišče celo menilo, da v njuno strokovno znanje ne more dvomiti, saj sta vpisana v imenik izvedencev pri Ministrstvu za pravosodje. Njunih profesionalnih sposobnosti potemtakem sploh ni mogoče kritizirati. Takšno stališče, ki ga kasneje niti višje niti ustavno sodišče pri presoji zadeve nista ocenili, je po mnenju Sodišča skrb vzbujajoče (§ 58 sodbe). Ker so sodni izvedenci v sodnem postopku nastopali kot pomočniki sodišča pri izvrševanju njegove funkcije ter so s svojim mnenjem lahko vplivali na izid kazenskega postopka, bi po mnenju Sodišča morali tolerirati tudi kritiko v zvezi z izvrševanjem svojih nalog in pristojnosti. Svoboda odvetnikovega izražanja je povezana s svobodo izvrševanja odvetniškega poklica, ki je odločilna za učinkovito delovanje pravosodnega sistema. Odvetnik je v sodnem postopku dolžan svojo stranko vneto braniti, kar včasih vključuje tudi kritiko ravnanja sodišča oziroma drugih institucij. V obravnavani zadevi je šlo za sodni postopek, v katerem je pritožnik nastopal kot zagovornik obdolženca, ki je bil obtožen trojnega umora. Izjave pritožnika so bile povezane s tem postopkom ter usmerjene v obdolženčevo obrambo (nasprotovanje nerazkritju rezultatov testa z detektorjem laži ter nasprotovanje ugotovitvam izvedenskih mnenj). Izjave so bile podane v forumu, kjer se pričakuje, da bodo pravice obdolženca močno branjene, hkrati pa so te izjave ostale med zidovi sodne dvorane. Prav na podlagi navedenih okoliščin je Sodišče menilo, da nacionalna sodišča niso v zadostni meri upoštevala okvira, v katerem so bile podane sporne izjave, ter oblike, v kateri so bile izražene.

Skladno s sodno prakso Sodišča je potrebno jasno razlikovati med kritiko in žalitvijo. Če je edini namen neke izjave, žalitev sodišča, članov sodišča, ali drugih udeležencev sodnega postopka, drugi odstavek 10. člena Konvencije v načelu ne nasprotuje primernemu kaznovanju storilca. Nasprotno pa je v obravnavani zadevi Sodišče ocenilo, da so bile pritožnikove izjave, čeprav so imele negativno konotacijo ter so bile do neke mere sovražne, po svoji naravi vrednostne sodbe glede izvrševanja nalog in pristojnosti sodnih izvedencev ter državnega tožilca. Ocenilo je, da spornih izjav ni mogoče razumeti kot neutemeljen osebni napad ali v smislu, da je bil njihov edini namen razžalitev sodnih izvedencev, državnega tožilca in sodišča. Skladno s sodno prakso Sodišča je namreč treba razlikovati med izjavami o dejstvih ter vrednostnimi sodbami, pri čemer zahteve po dokazovanju resničnosti vrednostne sodbe ni mogoče izpolniti. Takšna zahteva bi nasprotovala svobodi do mnenja, ki predstavlja temeljni del pravice, ki jo ščiti 10. člen Konvencije. Pri vrednostnih sodbah je zato treba presojati sorazmernost posega v svobodo govora v odvisnosti od tega, ali je obstajala zadostna dejanska podlaga za sporne izjave (§ 61 sodbe). Osebi, ki je takšno sporno izjavo podala, pa je treba dati realne možnosti, da glede podanih očitkov dokaže, da je takšna zadostna dejanska podlaga obstajala. V vsakem konkretnem primeru je torej treba presoditi, ali gre za izjavo, ki nima nikakršne realne osnove, zaradi česar gre sklepati, da je bil njen edini namen žalitev, ali pa gre za še dopustno kritiko, ki ima neke utemeljene razloge, kot na primer dvom v uporabljene metode izvedenstva, nekonsistentnost mnenja ipd. Sodišče je opozorilo, da se v obravnavani zadevi nacionalna sodišča s tem vidikom zadeve sploh niso ukvarjala (glej izrecno §§ 60, 62, 63, 66, pa tudi § 52 sodbe). Sodišče je zato v sodbi zaključilo, da nacionalna sodišča niso podala ustreznih in zadostnih razlogov za utemeljitev posega v pritožnikovo pravico. Nacionalna sodišča so ugotovila le to, da so bile pritožnikove izjave žaljive vrednostne ocene, ki so prestopile meje dopustne kritike, niso pa podala okvira, v katerem so bile takšne izjave dane. Sodišča so se sklicevala zgolj na semantičen pomen besed in fraz, ki jih je uporabil pritožnik, niso pa raziskala razmerja spornih izjav do dejstev obravnavane zadeve (§ 62 sodbe). Po mnenju Sodišča se ne more *a priori* šteti, da so bile pritožnikove izjave neosnovane. Kljub pomanjkanju njihove preudarnosti namreč ni mogoče zanikati, da so le-te imele osnovo v dejstvih, ki jih je pritožnik navajal zato, da bi izpodbil kredibilnost izvedencev ter nerazkritje rezultatov testa z detektorjem laži. Ali so bila navedena dejstva zadostna, da bi upravičila pritožnikove izjave, pa bi seveda morala oceniti nacionalna sodišča. ESČP je v sodbi zaključilo, da nacionalna sodišča sprejetih odločb o kaznovanju pritožnika zaradi razžalitve niso obrazložila skladno s standardi, ki jih zahteva 10. člen Konvencije.

2.7.2.1.2 Kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije

Mirovni inštitut proti Sloveniji, pritožba št. 32303/13

ESČP je v sodbi z dne 13. 3. 2018 ugotovilo, da je bila pritožniku kršena pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije. Sodišče je pritožniku prisodilo pravično zadoščenje v višini 4.800 EUR za nepremoženjsko škodo, prav tako pa mu je prisodilo tudi 4.000 EUR zaradi povračila stroškov in izdatkov v postopku. Sodba je postala dokončna 13. 6. 2018.

Pritožnik je v pritožbi navedel, da se je v letu 2003 prijavil na javni razpis o koncesiji za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti, ki ga je objavilo Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, namenjen pa je bil izključno raziskovalnim organizacijam, ki nimajo statusa javne raziskovalne dejavnosti. Skoraj sočasno z navedenim javnim razpisom je ministrstvo objavilo tudi javni poziv za sofinanciranje programov, ki jih izvajajo javne raziskovalne dejavnosti, pri čemer je v nadaljevanju oba postopka združilo, po mnenju pritožnika na podlagi arbitrarne utemeljitve ministrstva. Na prednostno listo raziskovalnih organov so bili tako skupaj razvrščeni programi iz obeh postopkov. Prijava pritožnika na javni razpis o koncesiji je bila zavrnjena, ker se je ministrstvo odločilo, da bo na področju političnih ved financiralo le štiri programe javnih raziskovalnih organizacij, ki so prispeli na javni poziv za sofinanciranje, čeprav po mnenju pritožnika za takšen način odločanja o njegovi prijavi ni bilo nobene podlage v tedaj veljavnih predpisih ali objavljenem razpisu. Pritožnik je s tožbo zoper odločitev upravnega organa uspel, ministrstvo pa je v ponovljenem postopku njegovo prijavo ponovno zavrnilo. V novem upravnem sporu je pritožnik uveljavljal nepravilnosti glede nezakonite združitve dveh različnih postopkov, pristranskost ocenjevalcev ter druge kršitve. Upravno sodišče RS, ki brez pojasnila ni zaslišalo niti pritožnika niti nobene od predlaganih prič, čeprav je pritožnik opravo glavne obravnave večkrat izrecno zahteval, je v svoji

odločbi sledilo navedbam ministrstva, ne da bi se vsebinsko opredelilo do ključnih tožbenih razlogov. Vrhovno sodišče RS je revizijo kot nedovoljeno zavrglo, Ustavno sodišče pa ustavne pritožbe ni sprejelo v obravnavo. ESČP se je v sodbi uvodoma opredelilo do vprašanja dopustnosti pritožbe glede na njeno morebitno nezdržljivost *ratione materiae* z določbami prvega odstavka 6. člena Konvencije in odločilo, da pritožbeni očitki sodijo v okvir civilnega dela navedene določbe.

Sodišče je pri svoji odločitvi upoštevalo, da pritožnik s samo prijavo na javni razpis ministrstva ni pridobil pravice do javnih sredstev, saj so imeli pristojni organi ob upoštevanju pravil o ocenjevanju kakovosti raziskovalnih programov določeno diskrecijsko pravico pri določitvi najboljših. Ob tem je priznalo, da je v nekaterih odločitvah starejšega datuma iz dometa prvega odstavka 6. člena Konvencije izločilo postopke javnih razpisov domačih oblasti, ki so imele pri izboru diskrecijsko pravico, njihovo materialno pravo pa prijaviteljem ni podeljevalo pravice do javnih sredstev. Vendar je v nedavni sodbi velikega senata v zadevi *Regner proti Republiki Češki [VS]* (št. 35289/11, sodba z dne 19. 9. 2017) načela glede uporabe prvega odstavka 6. člena konvencije podrobneje opredelilo in med različne situacije, ki sodijo v domet prvega odstavka 6. člena Konvencije, umestilo tudi odločitve oblastnih organov, sprejete na podlagi diskrecijske pravice, da se določenemu subjektu podeli ali zavrne določeno korist ali posebno pravico, če ima po domačem pravu sodno varstvo zoper to odločitev, katerega posledica je lahko odprava nezakonite odločbe. V takšnem primeru se prvi odstavek 6. člena uporabi pod pogojem, da korist ali privilegij, ko je zagotovljen, predstavlja civilno pravico v smislu navedene konvencijske določbe. Tako je Sodišče v konkretnem primeru menilo, da je pritožnik nesporno imel pravico, da se njegova prijava na javni razpis obravnava po zakonitem in pravilnem postopku, in bi, če bi bil njegov prijavljeni program na javnem razpisu izbran, pridobil civilno pravico. Ob premiku sodne prakse v smeri, da se civilni del 6. člena Konvencije uporabi tudi v primerih, ki izvorno ne zadevajo civilne pravice, imajo pa lahko neposreden učinek na neko pravico posameznika, je Sodišče zaključilo, da v konkretnem primeru ne obstoji nikakršen dvom glede uporabljivosti civilnega dela prvega odstavka 6. člena Konvencije.

V vsebinskem delu presoje utemeljenosti pritožbe je Sodišče ponovilo, da pravica do javne obravnave iz prvega odstavka 6. člena Konvencije v postopku pred sodiščem prve in edine stopnje praviloma zajema pravico do ustne obravnave, razen v primeru izjemnih okoliščin, ki upravičujejo drugačno postopanje sodišča. V primeru, da postopek teče na dveh stopnjah, mora praviloma vsaj eno od sodišč izvesti ustno obravnavo, saj se z javnostjo sojenja varuje udeležence sodnih postopkov pred sojenjem brez nadzora javnosti, s tem pa zagotavlja zaupanje v pravosodje. Izjemne okoliščine, ki opravičujejo odločanje brez izvedbe glavne obravnave, so tesno povezane predvsem z naravo spora, o katerem odloča sodišče, in ne s pogostostjo takšnih situacij, kar ne pomeni, da je takšno ravnanje sodišča dopustno le v redkih primerih. Tako so v skladu s sodno prakso Sodišča takšne okoliščine podane, ko gre za odločanje o izključno pravnih ali zahtevnih tehničnih vprašanjih, ko niso prisotni dvomi glede verodostojnosti ali nasprotujoča si dejstva, ki zahtevajo izvedbo obravnave, sodišče pa lahko pošteno in razumno odloči na podlagi pisnih vlog strank in druge predložene dokumentacije.

Pri presoji okoliščin obravnavane zadeve je Sodišče navedlo, da je bil sodni postopek na Upravnem sodišču RS edini sodni postopek, v katerem je pritožnik lahko uveljavljal tako kršitve prava kot tudi pred upravnim organom napačno ugotovljeno dejansko stanje. V tem kontekstu je Sodišče opozorilo na konsistentna opozorila pritožnika tekom celotnega postopka, da so bili ocenjevalci pristranski, saj so ocenjevali konkurenčne projekte tistim, v katerih so kot raziskovalci sodelovali sami. Posledica tega so bile vsebinske napake v presoji kakovosti prijavljenih programov, ki so se odrazile v tem, da so financiranje iz javnih sredstev pridobili le tisti, v katerih so bili ocenjevalci bodisi vodje ali člani raziskovalnih skupin. Z namenom razjasnitve med strankama spornega dejanskega stanja je pritožnik izrecno zahteval izvedbo glavne obravnave, na kateri bi sodišče zaslišalo predlagano pričo, ki bi izpovedala glede nepristranskosti oseb, ki so sodelovale v postopku javnega razpisa. Po mnenju Sodišča bi lahko drugačna ugotovitev dejstev glede tega vidika pomembno vplivala na izid postopka.

Upošteva izhodišče glede spornosti dejstev med strankama postopka je Sodišče priznalo, da tudi v takšnih primerih izvedba glavne obravnave ni nujna, če obstoji kateri izmed razlogov, ki upravičuje odstop od splošnega načela. Po oceni Sodišča je bila v konkretnem primeru ključna pomanjkljivost v postopanju Upravnega sodišča

RS, ki razen v delu, v katerem je povzelo navedbe strank, ni omenilo pritožnikove zahteve za izvedbo obravnave, niti ni obrazložilo razlogov, zaradi katerih po njegovem mnenju ni bila potrebna. Tako Sodišče ni moglo presoditi, ali je Upravno sodišče RS prezrlo pritožnikovo zahtevo, ali jo je dejansko zavrnilo in če, iz katerih razlogov, prav tako ni moglo preizkusiti, katera določba *Zakona o upravnem sporu* (v nadaljevanju: »ZUS«) je glede na konkretne okoliščine primera predstavljala pravno podlago za odločitev Upravnega sodišča RS, da o zadevi odloči brez obravnave. Zaradi navedene pomanjkljivosti v obrazložitvi sodbe in ker na zahtevo pritožnika ni bila opravljena glavna obravnava, postopek pred Upravnim sodiščem RS po presoji Sodišča, ni izpolnil zahtev poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije.

Sodišče je v celoti zavrnilo pritožnikov zahtevkov za plačilo premoženjske škode v višini financiranja raziskovalnega programa iz javnih sredstev, če bi bil program na javnem razpisu uvrščen med izbrane projekte. Zahtevku za pravično zadoščenje je Sodišče delno ugodilo v delu, ki se nanaša na izplačilo nepremoženjske škode zaradi okrnjenega ugleda pritožnika kot strokovne in kompetentne raziskovalne ustanove ter zaradi odsotnosti dodatnih raziskovalnih referenc zmanjšanih možnosti za sodelovanje na drugih javnih razpisih, ter priznalo le del priglašeni stroškov postopkov pred domačimi sodišči ter Sodiščem.

2.7.2.1.3 Kršitev pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije

Benedik proti Sloveniji, pritožba št. 62357/14

ESČP je v sodbi z dne 24. 4. 2018 ugotovilo, da je bila pritožniku kršena pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije. Hkrati je Sodišče odločilo, da ugotovitev kršitve predstavlja zadostno pravično zadoščenje pritožniku za nepremoženjsko škodo. Pritožniku je Sodišče priznalo tudi stroške postopka v znesku 3.522 EUR. Sodba je postala dokončna 24. 7. 2018.

Pritožnik je v pritožbi navajal, da je švicarska policija med opravljanjem sistematičnega pregleda mreže internetnih uporabnikov z imenom »Razorback,« ugotovila, da si nekateri uporabniki medsebojno izmenjujejo datoteke, ki vsebujejo otroško pornografijo. Zadevne datoteke so se izmenjevale po sistemu mreže imenovane p2p (*peer-to-peer*), kar pomeni, da je vsak računalnik povezan v sistem deloval sočasno kot prejemnik in kot razdeljevalec vsebin. Švicarska policija je med IP-naslovi, ki so sodelovali v izmenjavi datotek z otroško pornografijo, naletela tudi na dinamični IP-naslov iz Slovenije. Na podlagi obvestila švicarske policije je slovenska policija od operaterja internetnih storitev, podjetja S., zahtevala podatke o naročniku, ki je v zadevnem času uporabljal dinamični IP-naslov, kot ga je v dopisu navedla švicarska policija. Policija je svojo zahtevo utemeljila na določbi tretjega odstavka 149.b člena ZKP, ki ponudnikom internetnih storitev nalaga razkritje identitete o lastniku ali uporabniku določenega komunikacijskega sredstva za elektronski komunikacijski promet, ki niso objavljeni v naročniških imenikih. Podjetje S. je policiji posredovalo podatek o imenu, priimku, naslovu ter telefonski številki uporabnika dinamičnega IP-naslova. Posredovani podatki so razkrili identiteto pritožnikovega očeta, ki je imel s podjetjem S. sklenjeno naročniško razmerje za uporabo internetnih storitev. Policija je nato podala pobudo pristojnemu okrožnemu državnemu tožilstvu, da poda na Okrožno sodišče v Kranju predlog za izdajo odredbe operaterju in ponudniku internetnih storitev za razkritje osebne identitete naročnika in prometnih podatkov, povezanih z dobljenim IP-naslovom. Okrožno sodišče v Kranju je izdalo zahtevano odredbo na podlagi prvega odstavka 149.b člena ZKP, podjetje S. pa je (tokrat na podlagi odredbe) posredovalo zahtevane podatke.

Na podlagi odredbe preiskovalnega sodnika Okrožnega sodišča v Kranju je policija izvedla hišno preiskavo v družinskem domovanju pritožnika. V sklepu o hišni preiskavi je bil kot osumljenec naveden pritožnikov oče, saj je bil slednji naročnik internetnih storitev pri podjetju S. in je v spornem času uporabljal zadevni IP-naslov. Ob tej priložnosti je policija zasegla štiri računalnike. Ob pregledu zaseženih računalniških diskov so bile datoteke, ki so vsebovale otroško pornografijo, najdene na enem izmed računalnikov. Policija je šele na podlagi razgovora z družinskimi člani o uporabi zaseženih računalnikov kot osumljenca začela obravnavati pritožnika (usmeritev in koncentracija preiskave). Na glavni obravnavi je pritožnikov zagovornik podal zahtevo za izločitev nezakonito

pridobljenih dokazov. Med drugim je izpostavil, da je potrebno izločiti podatke o uporabniku IP-naslova, saj za pridobitev podatkov ni obstajala odredba preiskovalnega sodnika. Razpravni senat je zahtevo za izločitev dokazov zavrnil, ker je menil, da je bil poseg opravljen v skladu z določbo tretjega odstavka 149.b člena ZKP. Sodišče prve stopnje je spoznalo pritožnika za odgovornega za storitev kaznivega dejanja za katerega je bil obtožen. Pritožnik je argument, da bi morala policija za razkritje identitete naročnika internetnih storitev predhodno pridobiti sodni nalog, neuspešno uveljavljal na vseh sodnih instancah. V pritožbi, ki jo je vložil na ESČP, je pritožnik zatrjeval, da je Slovenija arbitrarno kršila njegovo pravico do varovanja zasebnosti pri elektronskem komuniciranju, kot jo varuje 8. člen Konvencije, in sicer tako, da je brez sodnega naloga pridobila njegov IP-naslov, ter na podlagi tega in ponovno brez sodnega naloga, uspela v celoti razkriti njegovo identiteto. Pritožnik je trdil, da v času, ko je policija pridobila podatke, potrebne za povezavo med dinamičnim IP-naslovom ter njegovo identiteto, pravni okvir, ki je urejal dostop do zadevnih podatkov, ni bil jasen. Poleg tega, je podjetje S., ki je posredovalo podatke o identiteti naročnika dinamičnega IP-naslova policiji, zadevne osebne podatke hranilo več kot šest mesecev, za kar ni imelo veljavne pravne podlage. To naj bi posledično pomenilo, da zbiranje in shranjevanje osebnih podatkov pritožnika ni potekalo v skladu z veljavnim pravnim redom.

V zvezi s pritožbo pritožnika, da je ponudnik internetnih storitev hranil njegove osebne podatke, je Sodišče odločilo, da pritožnik glede tega ni izčrpal domačih pravnih sredstev, saj slednjega, vsaj vsebinsko, ni ugovarjal v domačih postopkih. V tem delu je zato Sodišče pritožbo zavrnilo kot nedopustno v skladu s prvim in četrtem odstavkom 35. člena Konvencije.

Sodišče je v sodbi poudarilo posebnost obravnavane zadeve, saj se tiče razkritja podatkov o naročniku, povezanih z dinamičnim IP-naslovom. Sodišče je pri odločanju upoštevalo obsežno zakonodajo in sodno prakso v zvezi z varovanjem osebnih podatkov in zasebnostjo elektronskih komunikacij v Evropski uniji, prav tako pa tudi gradivo primerjalnega prava pri presoji nekaterih tehničnih vprašanj v zvezi z obravnavanim primerom. Za razliko od statičnega IP-naslova, ki je trajno dodeljen določenemu omrežnemu vmesniku določene naprave, dinamični IP-naslov ponudnik internetnih storitev začasno dodeli napravi, običajno vsakokrat, ko se naprava poveže z internetom. IP-naslov omogoča opredelitev določenih podrobnosti, kot sta na primer ponudnik internetnih storitev, na katerega je uporabnik priključen, in širša fizična lokacija, ki je najverjetnejša lokacija ponudnika internetnih storitev. Večini dinamičnih IP-naslovov je tako mogoče slediti do ponudnika internetnih storitev in ne do določenega računalnika. Za pridobitev imena in naslova naročnika, ki uporablja dinamični IP-naslov, se od ponudnika internetnih storitev običajno zahteva, da poišče te podatke in v ta namen pregleda zadevne podatke o povezavah svojih naročnikov. Podobno je bilo tudi v obravnavani zadevi. Podatke o dinamičnem IP-naslovu in času, kdaj je bil dodeljen, je zbrala švicarska policija, ki je spremljala uporabnike določenega internetnega omrežja, ki je vključevalo vsebine z otroško pornografijo. Podatke so nato poslali slovenski policiji, ki je od ponudnika internetnih storitev pridobila ime in naslov naročnika z zadevnim dinamičnim IP-naslovom, to je pritožnikovega očeta.

V obravnavani zadevi je moralo Sodišče najprej preučiti, ali je pritožnik ali kateri koli drug posameznik, ki uporablja internet, upravičeno pričakoval, da bo njegova sicer javna spletna dejavnost ostala anonimna. Sodišče je v tej zvezi opozorilo, da je zasebno življenje širok pojem, ki ga ni mogoče v celoti opredeliti. Poudarilo je, da 8. člen Konvencije med drugim varuje pravico do identitete in osebnega razvoja ter pravico do vzpostavljanja in krepitve odnosov z drugimi ljudmi in zunanjim svetom. Med posameznikom in drugimi ljudmi je območje interakcije, in to celo v javnem kontekstu, ki lahko spada na področje »zasebnega življenja«. Sodišče je za ugotovitev, ali je pojma »zasebno življenje« in »korespondenca« primerno uporabiti, ob več priložnostih preučilo, ali so posamezniki upravičeno pričakovali, da bo njihova zasebnost spoštovana in varovana (glej *Bărbulescu proti Romuniji* [VS], št. 61496/08, § 73, ESČP 2017, in *Copland proti Združenemu kraljestvu*, št. 62617/00, §§ 41-42, ECHR 2007-I). V tej zvezi je Sodišče navedlo, da je upravičeno pričakovanje zasebnosti bistveni, čeprav ne nujno odločilni dejavnik. Glede osebnih podatkov je Sodišče poudarilo, da se izraz »zasebno življenje« ne sme ozko razlagati. Ugotovilo je, da široka razlaga ustreza tisti iz *Konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov* iz leta 1981, namen katere je zagotoviti vsakemu posamezniku spoštovanje njegovih pravic in temeljnih svoboščin in v tem okviru še posebej spoštovanje pravice do zasebnosti glede na avtomatsko

obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj. Ti osebni podatki so opredeljeni kot »katera koli informacija, ki se nanaša na določenega ali določljivega posameznika« (glej *Amann proti Švici* [VS], št. 27798/95, § 65, ESČP 2000-II). Z drugimi besedami, 8. člen Konvencije določa pravico do oblike informacijske samoodločitve, ki posameznikom omogoča, da se zanešajo na svojo pravico do zasebnosti glede podatkov, ki se jih, čeprav nevtralne, zbira, obdeluje in kolektivno razširja in to v obliki ali na način, ki bi lahko prizadela njihove pravice iz 8. člena.

Že v zadevi *Delfi AS proti Estoniji* ([VS] št. 64569/09, ESČP 2015) je Sodišče priznalo pomen spletne anonimnosti ter poudarilo, da mora imeti sprejeti ukrep pristojnih nacionalnih oblasti, ki posega v pravice pritožnika, podlago v nacionalnem pravnem redu. Zadevna pravna podlaga mora biti posamezniku dostopna (lahko tudi samo preko pravnega nasveta), posledice, ki lahko zadenejo posameznika v primeru kršitve, morajo biti predvidljive, kakovost nacionalne pravne podlage, mora biti skladna z načelom vladavine prava, kamor sodi tudi zahteva, da nacionalni pravni red zagotavlja potrebne in zadostne varovalke zoper arbitrarne posege. Sodišče je ob tem tudi izpostavilo, da so nacionalne oblasti tiste, ki so pristojne za razlago in uporabo nacionalnega prava. Vloga ESČP je namreč omejena na to, da zgolj preverja, ali je nacionalno materialno in procesno pravo razlagano in uporabljano v skladu z načeli Konvencije.

Slovenija ni ugovarjala, da se podatki o naročniku načeloma nanašajo na osebne podatke. Takšen sklep namreč izhaja tudi iz opredelitev, ki jih vsebujejo omenjena konvencija iz leta 1981, zakonodaja Evropske unije in tudi domača zakonodaja, namenjena njihovem izvajanju. ESČP je v sodbi poudarilo, da podatki o naročniku v zvezi z določenimi dinamičnimi IP-naslovi, dodeljenimi ob določenih urah, niso bili javno dostopni in jih zato ni mogoče primerjati s podatki v klasičnem telefonskem imeniku ali javno dostopni podatkovni zbirki o registraciji vozil. Za identifikacijo naročnika, ki mu je bil določen dinamični IP-naslov dodeljen ob določenem času, bi namreč moral ponudnik internetnih storitev dostopati do shranjenih podatkov, ki se nanašajo na določene telekomunikacijske dogodke. Uporaba teh shranjenih podatkov pa bi že sama po sebi lahko vzbudila pomisleke glede posega v zasebnosti. Prav tako je Sodišče poudarilo, da je bil v obravnavani zadevi edini namen pridobitve podatkov o naročniku identifikacija določene osebe, ki je stala za neodvisno zbrano vsebino razkritih podatkov, ki jih je ta oseba dala v skupno rabo. Sodišče je v tej zvezi poudarilo, da je med posameznikom in drugimi ljudmi območje interakcije, ki lahko spada na področje »zasebnega življenja«. Podatki o teh dejavnostih vključujejo vidik zasebnosti takrat, ko je povezan z določenim ali določljivim posameznikom ali se mu pripisuje. Zato mora biti tisto, kar bi se zdelo obrobna informacija, ki jo išče policija, torej ime in naslov naročnika, v primeru, kakršen je zadevni, obravnavano kot neločljivo povezano z ustrezno, prej obstoječo vsebino, ki razkriva podatke. Odločiti drugače bi pomenilo zanikati potrebno varstvo informacij o osebi, ki bi lahko veliko razkrile o spletni dejavnosti posameznika, vključno z občutljivimi podrobnostmi njegovih ali njenih interesov, prepričanj in intimnega življenja. Sodišče je zato zaključilo, da se obravnavana zadeva nanaša na vprašanja zasebnosti. Dejstvo, da so podatki o naročniku, ki jih je pridobila policija, razkrili samo ime in naslov pritožnikovega očeta, ne pa pritožnika, samo po sebi ne vpliva na gornji zaključek. Splošno je namreč sprejeto, da se opredelitev osebnih podatkov nanaša na informacije v zvezi z ne samo določenimi, temveč tudi določljivimi posamezniki. Sodišče je v tej zvezi poudarilo, da so podatki o naročniku vsebovali tudi naslov in so policiji omogočili, da je identificirala bivališče, od koder so bile narejene zadevne internetne povezave. To jo je pripeljalo do pritožnika kot osumljenega uporabnika omrežja Razorback.

Sodišče je nadalje moralo preučiti, ali je s stališča javne dostopnosti obravnavanega omrežja Razorback pritožnik upravičeno pričakoval, da bo njegova zasebnost spoštovana in varovana. V tej zvezi sta slovensko ustavno sodišče in tožena vlada menila, da je pomembno, da dostop do omrežja Razorback ni bil omejen. Menila sta, da je pritožnik s svojo spletno dejavnostjo dinamični IP-naslov vede izpostavljal javnosti, zato njegovo pričakovanje zasebnosti ni bilo legitimno ter bi celo morali škodeti, da se ji je odpovedal. Enako kot Ustavno sodišče, je tudi ESČP v tej zvezi dopustilo, da je pritožnik pri izmenjavi datotek s pornografsko vsebino prek omrežja Razorback pričakoval s svojega subjektivnega vidika, da bo dejavnost ostala zasebna in da njegova identiteta ne bo razkrita. Drugače kot Ustavno sodišče pa je ESČP menilo, da dejstvo, da pritožnik ni skril svojega dinamičnega IP-naslava (če je to sploh mogoče storiti), ne more biti odločujoče pri presoji, ali je bilo njegovo pričakovanje zasebnosti

upravičeno z objektivnega stališča. V tej zvezi Sodišče v sodbi ugotavlja, da vprašanje nedvomno ni, ali bi bil pritožnik lahko upravičeno pričakoval, da bo svoj dinamični IP-naslov ohranil zaseben, temveč, ali je lahko upravičeno pričakoval zasebnost v zvezi s svojo identiteto. V zgoraj navedeni zadevi *Delfi AS proti Estoniji* je namreč Sodišče že potrdilo anonimnostni vidik spletne zasebnosti v zvezi s spletno dejavnostjo, pri kateri uporabniki sodelujejo, ne da bi bili nujno določljivi. To anonimnostno pojmovanje zasebnosti je pomemben dejavnik, ki ga je treba upoštevati pri presoji tovrstnih zadev. Pritožnikova spletna dejavnost je torej vključevala visoko stopnjo anonimnosti, kar potrjuje dejstvo, da dodeljenemu dinamičnemu IP-naslovu, čeprav je viden drugim uporabnikom omrežja, ne bi bilo mogoče slediti do določenega računalnika, ne da bi ponudnik internetnih storitev podatke preveril na zahtevo policije. Sodišče je poudarilo še, da 37. člen Ustave RS zagotavlja zasebnost korespondence in komunikacij in zahteva, da kakršenkoli poseg v to pravico temelji na odredbi sodišča. Tudi s stališča zakonodaje, veljavne v tistem času, torej ni mogoče reči, da pritožnikovo pričakovanje zasebnosti v zvezi s spoštovanjem njegove spletne dejavnosti ni bilo zajamčeno ali upravičeno.

Zahteva policije, predana ponudniku internetnih storitev, in njena uporaba podatkov o naročniku, ki je pripeljala do identifikacije pritožnika, sta torej povzročili poseg v pritožnikove pravice, ki jih varuje 8. člen Konvencije. Sodišče je zato moralo preučiti še, ali je bil poseg v pritožnikove pravice v skladu z zahtevami drugega odstavka 8. člena, z drugimi besedami, ali je bil poseg »v skladu z zakonom«, usmerjen k enemu ali več zakonitim ciljem, določenim v tem odstavku, in »potrben v demokratični družbi«, da se doseže obravnavani cilj oziroma cilji. ESČP je odločilo, da je bil zakon, na katerem je temeljil izpodbijani ukrep (to je pridobitev podatkov o naročniku s strani policije, povezanih z obravnavanim dinamičnim IP-naslovom), nejasen in ni dajal zadostnih varoval proti samovoljnemu poseganju v pravice iz 8. člena Konvencije. Ker poseg v pritožnikove pravice ni bil »v skladu z zakonom«, kot to zahteva drugi odstavek 8. člena Konvencije, Sodišče ostalih pogojev ni preučevalo, temveč zaključilo, da je bil v obravnavani zadevi kršen 8. člen Konvencije.

V obravnavanem primeru je bil podlaga za pridobitev podatkov o naročniku, povezanih z zadevnim dinamičnim IP-naslovom, tretji odstavek 149.b člena ZKP. Skladno z zahtevami sodne prakse ESČP je nacionalno pravilo »predvidljivo«, če je oblikovano z zadostno natančnostjo. Poleg tega pa usklajenost z načeli pravne države zahteva, da domača zakonodaja zagotavlja ustrezno varstvo pred samovoljnim poseganjem v pravice po 8. členu Konvencije (glej na primer *Bykov proti Rusiji* [VS], št. 4378/02, § 76, sodba z dne 10. 3. 2009). Proti zlorabi morajo torej obstajati ustrezna in učinkovita jamstva. Ta presoja je odvisna od vseh okoliščin zadeve, kot so vrsta, obseg in trajanje možnih ukrepov, razlogi, ki so potrebni, da se jih odredi, organi, pristojni za njihovo dovoljenje, izvajanje in nadzor ter vrsta pravnega sredstva, ki ga določa domača zakonodaja (glej *Association for European Integration and Human Rights in Ekimdzhiyev proti Bolgariji*, št. 62540/00, § 77, sodba z dne 28. 6. 2007, s sklicevanjem na *Klass in drugi proti Nemčiji*, § 50, serija A št. 28, sodba z dne 6. 9. 1978). V obravnavani zadevi je Sodišče ugotovilo, da je tretji odstavek 149.b člena ZKP, na katerega so se opirali domači organi oblasti, obravnaval zahtevo po podatkih o lastniku ali uporabniku določenih sredstev elektronske komunikacije. Ni pa vseboval posebnih določb glede zveze med dinamičnim IP-naslovom in podatki o naročniku. Sodišče je nadalje ugotovilo, da Ustava RS v 37. členu za vsak poseg v pravico do komunikacijske zasebnosti zahteva odredbo sodišča. Poleg tega *Zakon o elektronskih komunikacijah* (v nadaljevanju: »ZEKom«), ki je posebej urejal tajnost in zaupnost elektronske komunikacije v tistem času, ni predvideval možnosti, da bi se do podatkov o naročniku in povezanih podatkov o prometu dostopalo in se jih posredovalo za namene kazenskih postopkov. Določal je, da so elektronske komunikacije, vključno s povezanimi podatki o prometu, zaupne in bi jih ponudnik internetnih storitev kot take moral varovati. Določal je nadalje, da ponudnik internetnih storitev ne sme posredovati podatkov o prometu drugim, če ni to nujno za zagotavljanje storitev, razen če je zakonito prestrezanje komunikacij odredil pristojni organ (glej 103. člen ZEKom). ESČP bi nedopustno poseglo v vlogo domačih sodišč, če bi poskušalo oblastno izjaviti, kateri nacionalni zakon bi moral prevladati v obravnavani zadevi. Sodišče je v sodbi zaključilo, da slovenska zakonodaja ni bila koherentna glede ravni varovanja interesa zasebnosti uporabnikov.

Sodišče je poudarilo, da je bilo Ustavno sodišče mnenja, da je bilo treba za razkritje identitete komunicirajočega posameznika pridobiti odredbo sodišča v skladu z drugim odstavkom 37. člena Ustave RS ter da podatkov ni bilo mogoče pridobiti z enostavno pisno zahtevo policije. Izpostavilo je, da je bil v resnici edini razlog, da je Ustavno

sodišče zavrnilo pritožnikovo ustavno pritožbo predvidevanje, da se je pritožnik odrekel upravičenemu pričakovanju zasebnosti. Vendar pa je ob upoštevanju svojih ugotovitev glede uporabe 8. člena Konvencije Sodišče mnenja, da stališče Ustavnega sodišča glede tega vprašanja ni združljivo z obsegom pravic do zasebnosti v skladu s Konvencijo. Ob upoštevanju ugotovitve Ustavnega sodišča, da identiteto komunicirajočega posameznika varuje 37. člen Ustave RS in ugotovitve ESČP, da je pritožnik upravičeno pričakoval, da bo njegova identiteta v zvezi s spletno dejavnostjo ostala zasebna, je bila v obravnavanem primeru za pridobitev podatkov potrebna odredba sodišča. Poleg tega nič v domači zakonodaji ni preprečevalo policiji, da bi takšno odredbo pridobila, kot je kasneje tudi storila za iste podatke, kot so bili tisti, ki jih je že imela. ESČP je posledično v sodbi zaključilo, da je bilo opiranje domačih organov oblasti na tretji odstavek 149.b člena ZKP očitno neustrezno, prav tako pa tudi ni omogočalo skoraj nobenega varstva pred samovoljnim posegom. V tistem času v Sloveniji ni bilo predpisa, ki bi določal pogoje za hrambo podatkov, pridobljenih v skladu s tretjim odstavkom 149.b člena ZKP, in nobenih varoval proti zlorabi s strani državnih uradnikov v postopkih za dostop do podatkov in sporočanje teh podatkov. Glede zadnjega navedenega bi lahko policija, ki je imela na voljo podatke o določeni spletni dejavnosti, identificirala avtorja samo s tem, da bi od ponudnika internetnih storitev zahtevala, naj poišče te podatke. V tistem času tudi ni bilo neodvisnega nadzora nad uporabo teh policijskih pooblastil, kljub dejstvu, da so ta pooblastila, kakor so jih razlagala domača sodišča, prisilila ponudnika internetnih storitev, da je pridobil shranjene podatke o povezavah in omogočil policiji, da je povezala velik del informacij o spletni dejavnosti z določenim posameznikom brez njegovega pristanka. Sodišče je v sodbi poudarilo, da je kmalu potem, ko je bil proti pritožniku sprejet izpodbijani ukrep, Državni zbor sprejel spremembe k ZEKom, ki so med drugim določale predpise o hrambi podatkov v zvezi z izvorom komunikacij, to je, *inter alia*, ime in naslov naročnika, ki mu je bil določen IP-naslov dodeljen, ter postopek za dostop do njih in njihovo posredovanje. Vendar pa to ni vplivalo na pritožnikov položaj v obravnavani zadevi.

2.7.2.1.4 Kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega in tretjega odstavka 6. člena Konvencije

Vizgirda proti Sloveniji, št. 59868/08

ESČP je v sodbi z dne 28. 8. 2018 ugotovilo, da je bila pritožniku, državljanu Litve, kršena pravica do poštenega sojenja iz prvega in tretjega odstavka 6. člena Konvencije. Sodišče je pritožniku prisodilo pravično zadoščenje za nepremoženjsko škodo v znesku 6.400 EUR ter stroške postopka v znesku 2.500 EUR. V svojem poročilu za leto 2018 je Sodišče obravnavano zadevo opredelilo kot eno izmed ključnih zadev tega leta (glej »Key Cases 2018«, https://www.echr.coe.int/Documents/Cases_list_2018_ENG.pdf). Sodba je postala dokončna dne 28. 11. 2019. Zadeva še ni statistično zaključena, ker bo v letu 2019 realizirano plačilo po sodbi.

Ugotovljena kršitev se nanaša na kazenski postopek, ki se je zoper pritožnika in šest drugih oseb, ki so vsi razen enega, ki je Belorus, Litovci, vodil pred Okrožnim sodiščem v Kranju pod opr. št. K 91/2002. Pritožnik je bil v tem postopku spoznan za krivega kaznivega dejanja rop po tretjem odstavku v zvezi s prvim odstavkom 213. člena Kazenskega zakonika (v nadaljevanju: »KZ«) ter kaznivega dejanja prikrivanja po prvem odstavku 221. člena KZ. Izrečeni sta mu bili kazen 8 let in 4 mesece zapor ter stranska kazen izgon tujca iz države za dobo 10 let. Kaznivi dejanji, za kateri je bil pritožnik obsojen, se nanašata na 13. 3. 2002 izvedeni rop ekspoziture Gorenjske banke v Radovljici.

Pritožnik je v pritožbi navajal, da mu je bilo v postopku s policijo, v preiskavi in do pravnomočnega zaključka kazenskega postopka zagotovljeno tolmačenje in prevajanje v ruski jezik. Po njegovem pa bi mu morala biti omogočena uporaba litovskega jezika, ki je njegov materin jezik, saj bi se le na ta način lahko učinkovito branil. Trdil je, da je bilo njegovo znanje ruskega jezika borno, saj se ruskega jezika ni nikoli učil ali bil z njim v stiku. Posledično ni razumel v ruski jezik prevedenih dokumentov, saj ne zna brati ruskega jezika. Litovski in ruski jezik sta popolnoma različna, še zlasti v pisani obliki. Navajal je, da pristojni organi in sodišča niso preverili njegovega znanja ruskega jezika, ter da je tekom sojenja večkrat v litovskem jeziku opozoril na svoje težave pri razumevanju ruskega jezika, česar pa ni nihče zaznal. Navajal je tudi, da ga je v postopku do pravnomočnosti zadeve zastopal odvetnik po uradni dolžnosti, ki v postopku ni pravilno uveljavljal njegovih pravic in je tudi sicer

komuniciral z njim v ruščini, ter da ob pridržanju ni bil takoj obveščen o razlogih za odvzem prostosti v jeziku, ki ga razume. Pritožnik je nadalje trdil, da je na glavnih obravnavah tolmačil le en sodni tolmač, kar ni zadoščalo.

V postopku pred Sodiščem je Slovenija uspela z ugovorom neizčrpanja notranjih pravnih sredstev (prvi odstavek 35. člena Konvencije) glede pritožnikovih navedb, da ob pridržanju ni bil takoj seznanjen z razlogi za pridržanje v jeziku, ki ga razume. Posledično je Sodišče štelo, da je pritožba v delu, v katerem se je nanašala na zatrjevano kršitev pravice do svobode in varnosti iz drugega odstavka 5. člena Konvencije, nesprejemljiva za obravnavo. Z enakim ugovorom je Slovenija uspela tudi glede navedbe o nezadostnem številu sodnih tolmačev kot enem od razlogov kršitve pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka ter točk a) in e) tretjega odstavka 6. člena Konvencije in je bila pritožba nesprejemljiva za obravnavo tudi v tem delu. Ostale ugovore glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe je Sodišče zavrnilo.

V skladu z dejanskim stanjem, kot je izhajalo iz sodnega spisa, je Slovenija v postopku pred Sodiščem dokazovala, da je bilo pritožnikovo znanje ruskega jezika takšno, da je zadostilo standardu jezika iz določb Konvencije, na katere se sklicuje Sodišče v svojih vprašanjih, prav tako pa tudi standardu jezika iz tretjega odstavka 19. člena Ustave RS, oziroma iz prvega odstavka 8. člena ZKP. Takšno stališče sta zavzeli tudi Vrhovno in Ustavno sodišče, ko sta odločali o pritožnikovi zahtevi za varstvo zakonitosti in ustavni pritožbi (sodba I Ips 232/2005 z dne 26. 1. 2006 in odločba Up-1023/06 z dne 3. 7. 2008). Pritožnik in njegov zagovornik v predkazenskem postopku in vse do pravnomočnega zaključka kazenskega postopka, nista ne ustno ne pisno podala nobene pripombe glede uporabe ruskega jezika, prav tako nista zahtevala, da bi se tolmačilo in prevajalo v kakšen drug jezik. V ruskem jeziku so komunicirali s sodiščem tudi vsi ostali obdolženci, ki so, skupaj s pritožnikom, takoj po opravljenem pripornem naroku od sodišča zahtevali, da jim zagotovi prevode zapisnikov o zaslišanju prič v ruski jezik. Navedbe v zvezi z uporabo ruskega jezika je pritožnik prvič podal šele v zahtevi za varstvo zakonitosti, ki jo je v litovskem jeziku napisal sam, navedbo, da je tekom sojenja večkrat v litovskem jeziku neuspešno opozoril na svoje težave pri razumevanju ruskega jezika, pa je podal prvič šele v ustavni pritožbi. Sodišče je ugovor o neizčrpanju notranjih pravnih sredstev glede teh navedb obravnavalo skupaj z utemeljenostjo pritožbe.

ESČP se je v obrazložitvi sklicevalo na svojo sodno prakso, po kateri morajo pristojne domače oblasti in sodišča v primerih, ko oseba, proti kateri se vodi postopek, ne govori jezika postopka, posvetiti posebno pozornost ugotovitvi njenih potreb po tolmačenju in ji, za namen poštenega sojenja v smislu določb 6. člena Konvencije, zagotoviti tolmača v skladu z njenimi potrebami (*Brozicek proti Italiji*, št. 10964/84, § 41, sodba z dne 19. 12. 1989; *Cuscani proti Združenemu kraljestvu*, št. 32771/96, § 38, sodba z dne 24. 9. 2002; *Amer proti Turčiji*, št. 25720/02, § 83, sodba z dne 13. 1. 2009). Navedena dolžnost pristojnih domačih oblasti in sodišč ni omejena le na situacije, v katerih obdolženec, ki je tujec, izrecno zahteva tolmačenje, temveč vedno, kadar so podani razlogi za sum, da obdolženec nima zadostnega znanja jezika postopka. Takšna situacija je po stališču Sodišča podana, kadar obdolženec nima narodnosti države in prebivališča v državi, v kateri se vodi postopek, ter takrat, ko je za tolmačenje predviden tretji jezik. Kot je poudarilo Sodišče, mora biti v takšnih okoliščinah sposobnost obdolženca komunicirati v tretjem jeziku preverjena pred odločitvijo o uporabi tega jezika (§§ 80-81 sodbe). V luči zagotovitve poštenega sojenja je Sodišče v zvezi s pomembnostjo ugotovitve obdolženčevih potreb po tolmačenju opozorilo tudi na *Direktivo 2010/64/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2010 o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih* (UL L 280, 26. 10. 2010, str. 1; v nadaljevanju: »Direktive 2010/64/EU«) ter *Direktivo 2012/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 o pravici do obveščenosti v kazenskem postopku* (UL L 142, 1. 6. 2012, str. 1) (obe sta bili v slovenski pravni red prenešeni z *Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o kazenskem postopku*, Uradni list RS, št. 87/2014). V tej zvezi je Sodišče izpostavilo, da sta direktivi, z namenom uresničevanja pravic iz 6. člena Konvencije in 47. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zavezali države članice Unije k vzpostavitvi postopka oziroma mehanizma za ugotovitev ali osumljeni oziroma obdolženi govori in razume jezik kazenskega postopka in ali potrebuje pomoč tolmača (§ 82 sodbe).

Sodišče je nadalje opozorilo, da je pri ugotavljanju obdolženčevih potreb po tolmačenju vitalnega pomena njegovo jezikovno znanje. K temu je dodalo, da dejstvo, da ima obdolženec osnovno znanje jezika postopka ali, kot je lahko primer, tretjega jezika, v katerega je omogočeno tolmačenje, samo po sebi ne bi smelo onemogočiti obdolžencu, da uživa koristi tolmačenja v jezik, ki ga razume zadosti dobro, da se lahko z njim v polni meri brani.

Slednje izhaja iz zahteve, da je obdolženec obveščen o obtožbah proti sebi v jeziku, ki »ga razume«, ter iz zahteve, da se mu omogoči tolmačenje s pomočjo katerega se bo seznanil z zadevo proti njemu in se tudi lahko branil. Oziroma, kot pravi 22. uvodna izjava Direktive 2010/64/EU, tolmačenje in prevajanje mora biti zagotovljeno v materinem jeziku obdolžencev ali v katerem koli drugem jeziku, ki ga govorijo ali razumejo, da se jim omogoči v polni meri uveljavljati svojo pravico do obrambe in se jim zagotovi pošteno sojenje (§ 83 sodbe).

Ob upoštevanju široke diskrecije Visokih pogodbenih strank Konvencije pri izbiri sredstev za uskladitev svojih pravnih sistemov z zahtevami 6. člena Konvencije je Sodišče izpostavilo, da ni njegova naloga podrobno opredeliti ukrepe, ki naj bi jih domače oblasti sprejele z namenom ugotovitve jezikovnih znanj obdolženca, ki nima zadostnega znanja jezika postopka, in je izbira ustreznega načina preizkusa, ali obdolženci govorijo in razumejo jezik kazenskega postopka in ali potrebujejo pomoč tolmača, prepuščena Visokim pogodbenim strankam (§ 84 sodbe). Ob sklicu na svojo sodno prakso (glej, *mutatis mutandis*, *Martin proti Estoniji*, št. 35985/09, § 90, sodba z dne 30. 5. 2013) pa je Sodišče opozorilo na pomembnost tega, da se, v izogib morebitnim kasnejšim dvomom, v zapisnik vpiše vsak postopek in sprejete odločitve v zvezi s preverbo jezikovnega znanja obdolženca, prav tako pouk o pravici do tolmača in sodelovanje tolmača, kot npr. tolmačenje ustnih navedb ali ustnega povzemanja vsebine dokumentov (§ 85 sodbe).

Kot že v zvezi z drugimi temeljnimi pravicami obrambe (pravica do zagovornika, pravica do molka, privilegij zoper samoobtožbo), je Sodišče tudi v zvezi s pravico do tolmača opozorilo, da je pravica lahko praktična in učinkovita le, če se je obdolženec zaveda. Slednje pomeni, da mora biti v jeziku, ki ga razume, s pravico do tolmača seznanjen, ko je »obtožen kaznivega dejanja« (glej *Ibrahim in drugi proti Združenemu kraljestvu [VS]*, št. 50541/08 in 3 druge, § 227, ESČP 2016) (§§ 86-87). To implicitno izhaja iz standarda »zavestne in premišljene odpovedi« (*»knowing and intelligent waiver«* standard), ki ga Sodišče uporablja za vsako dozdevno odpoved navedenim pravicam (glej, *mutatis mutandis*, *Dvorski proti Hrvaški [VS]*, št. 25703/11, § 101, ESČP, 2015, in *Ibrahim in drugi*, citirano zgoraj, § 272) (§ 86 sodbe). Navedeni standard zahteva, da mora biti odpoved pravici prostovoljna in nedvoumna ter podana ob popolnem zavedanju o njenih posledicah, s katerimi se oseba seznani na podlagi pravnega svetovanja o takih posledicah ali kako drugače, oseba mora tudi biti sposobna razumeti posledice.

V skladu z navedenimi stališči Sodišče ni sprejelo argumentov Slovenije, da je pritožnikovo znanje ruskega jezika zadostilo standardu »jezika, ki ga razume« v smislu določb Konvencije. Sodišče je izpostavilo, da so se pristojne domače oblasti in sodišča jasno zavedali, da pritožnik ne govori jezika kazenskega postopka in mu vseskozi zagotavljali tolmačenje v ruski jezik. Izpostavilo je tudi, da v sodnem spisu ni moč najti namiga, da je bil pritožnik kdaj vprašan, ali razume tolmačenje in pisne prevode v ruski jezik zadosti dobro, da bi se v tem jeziku lahko učinkovito branil, kot tudi, da Slovenija ni pojasnila razlogov, ki so pristojne domače oblasti vodile k izbiri tolmačenja prav v ruski jezik. Pri presoji, ali so bili podani kakšni drugi jasni znaki o pritožnikovem znanju ruskega jezika, je Sodišče ugotovilo, da ne obstajajo audio posnetki zaslišanj pritožnika v preiskavi in na glavni obravnavi, in da Slovenija o tem ni predložila kakšnih drugih dokazov (op.: Sodišču so bili predloženi vsi zapisniki iz preiskave in kazenskega postopka, prav tako vse pritožnikove pisne vloge in druga pisanja). Glede na izostanek preverbe pritožnikovega znanja ruskega jezika je Sodišče nadalje zaključilo, da je pritožnikovo pomanjkljivo sodelovanje v postopku s policijo in na zaslišanju v preiskavi mogoče, vsaj v delu, razumeti kot posledico pritožnikovih težav pri izražanju in spremljanju postopku v ruskem jeziku, kot tudi, da pritožnikovih dokaj skopih navedb tekom obravnave ni mogoče šteti kot zadosten dokaz za to, da se je v ruskem jeziku lahko učinkovito branil.

V zvezi z ugotovitvijo Ustavnega sodišča, da je pritožnik med postopkom uspešno komuniciral s svojim zagovornikom, je Sodišče zaključilo, da te ugotovitve Ustavno sodišče ni podprlo z dejstvi, pač pa slednja temelji bolj na sklepanju kot pa na dokazih o pritožnikovih jezikovnih sposobnostih ali dejanski komunikaciji z zagovornikom.

Čeprav je pritožnik govoril in razumel nekaj rusko, česar tudi ni zanikal, pa je Sodišče v sodbi zaključilo, da nivo izkazanega znanja ne zadošča za ugotovitev, da je bilo njegovo znanje ruskega jezika zadostno za zagotovitev poštenega sojenja.

2.7.2.2 Ostale pomembne odločitve ESČP

2.7.2.2.1 Popovič proti Sloveniji, pritožba št. 7189/14

ESČP je dne 3. 5. 2018 izdalo sklep o nedopustnosti pritožbe (zaradi neizčrpanja domačih pravnih sredstev, zaradi preuranjenosti pritožbe, zaradi zamude 6-mesečnega roka ter v delu zaradi nezdržljivosti pritožbe *ratione materie* s Konvencijo).

Pritožnik je v pritožbi navajal, da je bil obdolženec v kazenskem postopku, ki je tekel pred Okrožnim sodiščem v Kranju. Pritožnik je bil na naroke za glavno obravnavo pripeljan v spremstvu oboroženih pravosodnih policistov in je imel vklenjene roke in noge, njegove noge pa so ostale vklenjene tudi v času narokov za glavno obravnavo. Iz zapisnikov glavne obravnave izhaja, da je na enem od narokov pritožnikov zagovornik predlagal, naj pritožnik ne bo vklenjen. Na nadaljnjih dveh narokih je pritožnikov zagovornik zahteval, naj se ugotovi, ali so obdolženi še naprej vklenjeni. Pritožnik je zatrjeval, da je na vsakem naroku nasprotoval vklenjenosti, vendar naj sodišče vseh njegovih ugovorov ne bi zapisalo v zapisnik. Pritožnik je bil obsojen na zaporno kazen. V pritožbi zoper sodbo, v zahtevi za varstvo zakonitosti in v ustavni pritožbi pritožnik ni navedel ničesar glede vklenjenosti, vendar pa je v času, ko se je kazenski postopek še vodil pred sodiščem prve stopnje, v zvezi s tem vložil tožbo zaradi varstva ustavnih pravic in pred Upravnim sodiščem RS zahteval izdajo začasne odredbe. Upravno sodišče RS je zavrnilo predlog za začasno odredbo, nato pa zavrglo tožbo, saj je menilo, da se pritožnik pritožuje le zaradi vklenjenosti na narokih. Upravno sodišče RS je menilo, da ne more presojati ravnanja kazenskih sodišč. Na pritožbo pritožnika je Vrhovno sodišče RS razveljavilo sklep Upravnega sodišča RS o zavrženju tožbe. Menilo je namreč, da bi Upravno sodišče RS moralo presojati zadevo z vidika uporabe ukrepov v času med prevozi pritožnika iz zavoda za prestajanje kazni zapora na glavno obravnavo. Glede vklenjenosti na narokih za glavno obravnavo se je Vrhovno sodišče RS strinjalo z Upravnim sodiščem RS, da ZKP nudi pravno podlago, da o uporabi ukrepov v času narokov odločajo kazenska sodišča ter da Upravno sodišče RS ne more izvajati nadzora nad njihovimi odločitvami.

V postopku pred ESČP je pritožnik trdil, da so mu bile kršene pravice iz 3. člena Konvencije (prepoved mučenja), drugega odstavka 6. člena Konvencije (domneva nedolžnosti), 8. člena Konvencije (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) in 13. člena Konvencije (pravica do učinkovitega pravnega sredstva).

Sodišče je glede očitkov po 6. členu Konvencije ugotovilo, da pritožnik v tem delu ni izkoristil domačih pravnih sredstev, saj v pritožbi zoper sodbo ni navedel nobenih očitkov glede spoštovanja procesnih garancij v zvezi z domnevo nedolžnosti, v katero naj bi bilo poseženo z vklenjenostjo njegovih nog v času narokov za glavno obravnavo. Sodišče je nato zadevo presojalo še z vidika 3. in 8. člena Konvencije. Glede vklenjenosti ob prevozi na naroke je presodilo, da je pritožba preuranjena, saj je postopek pred Upravnim sodiščem RS še v teku, glede vklenjenosti na narokih pa je Sodišče odločilo, da je pritožba prepozna. Navedlo je, da je po domačem pravu dolžnost predsednika senata, da vodi glavno obravnavo in odloča o predlogih strank. Sodišče, ki je odločalo v kazenskem postopku, bi torej moralo odločiti tudi o pritožnikovih ugovorih, ki so se nanašali na vklenjenost. V konkretnem primeru je domače sodišče pritožnikove ugovore vzelo na zapisnik, vendar o njih ni odločilo, saj je menilo, da mu tega ni treba storiti. Pritožnik je zadnji ugovor v tej zvezi vložil 26. 4. 2013, da bi ugovarjal tudi kasneje, pa pritožnik ni dokazal. Pritožbo pred ESČP je pritožnik vložil 16. 1. 2014, torej po izteku 6-mesečnega roka iz prvega odstavka 35. člena Konvencije. Ker je bila pritožba v tem delu prepozna, se ESČP do navedene opustitve odločanja o pritožnikovih ugovorih ni opredelilo. Glede pritožbe po 13. členu Konvencije je Sodišče pojasnilo, da ta člen zahteva domače pravno sredstvo v primerih, ko je verjetno, da so bile posameznikove konvencijske pravice kršene. Takšne okoliščine pa v konkretnem primeru niso bile podane, saj je bila pritožnikova

pritožba v celoti nedopustna. Pritožba po 13. členu Konvencije je bila zato *ratione materiae* nezdružljiva z določbami Konvencije.

2.7.2.2.2 Rastoder proti Sloveniji, pritožba št. 50142/13

ESČP je v sodbi z dne 28. 11. 2017 ugotovilo, da pritožniku nista bili kršeni pravici iz prvega odstavka 6. člena ter iz točke d) tretjega odstavka 6. člena Konvencije. Sodba je postala dokončna 28. 2. 2018.

Pritožnik je v pritožbi zatrjeval, da mu je bila v kazenskem postopku, ki je tekel pred Okrožnim sodiščem v Kopru pod opr. št. K 115/06, kršena pravica do zaslišanja obremenilnih prič iz točke d) tretjega odstavka 6. člena Konvencije. Sodišče je namreč na glavni obravnavi prebralo zapisnike o zaslišanju za pritožnika obremenilnih prič, namesto da bi jih neposredno zaslišalo. Pritožnik je bil s sodbo, opr. št. K 115/06, z dne 19. 6. 2009, spoznan za krivega storitve kaznivega dejanja poskusa umora ene osebe po prvem odstavku 127. člena KZ v zvezi s prvim odstavkom 22. člena KZ ter dveh kaznivih dejanj poskusa umora, storjenih v sotorilstvu s svojima sinovoma po 127. členu KZ v zvezi s prvim odstavkom 22. člena in 25. členom KZ. Pritožnik je bil obsojen na kazen zapora 5 let in 10 mesecev.

Slovenija je v odgovoru na pritožbo obširno pojasnila prizadevanja domačih sodišč, da bi zagotovila prisotnost prič na glavni obravnavi. Priči I.B. in Š.A. je 10. 4. 2006 zaslišal preiskovalni sodnik, in sicer v prisotnosti okrožnega državnega tožilca in zagovornika enega od obdolženih, ki jima je smel postavljati vprašanja. Zagovornik pritožnika se zaslišanja ni udeležil, čeprav je bil nanj pravilno vabljen. Priča Š.A. je na zaslišanju pred preiskovalnim sodnikom povedal, da ima delovno vizo veljavno do januarja 2007. Okrožno sodišče v Kopru je I.B. in Š.A. kot priči prvič vabilo na glavno obravnavo za dne 11. 9. 2008, in sicer na sodišču tedaj znana naslova bivanja v Sloveniji. Vabili sta bili pričama vročeni preko t.i. nadomestne vročitve. Zaradi preklicev narokov za glavno obravnavo je sodišče vabilo preklicalo in odredilo, da se priči I.B. in Š.A. vabita na glavno obravnavo, razpisano za dne 25. 9. 2008. Z vpogledom v Centralni register prebivalstva je ugotovilo, da nihče izmed njiju nima bivališča na ozemlju Slovenije. Po opravljenih poizvedbah na Sektorju za mednarodno policijsko sodelovanje pri Generalni policijski upravi ter pri Upravni enoti Izola glede dejanskega prebivališča oziroma glede tega, kje se priči nahajata, je policija 23. 1. 2009 sodišče obvestila o podatkih makedonskih varnostnih organov, da naj bi se Š.A. po nepotrjenih informacijah nahajal na neznanem naslovu v Italiji, I.B. pa naj bi z družino živel v vasi Mogrče v občini Debar v Makedoniji.

Sodišče je v začetku marca 2009 Š.A. poslalo vabilo na glavno obravnavo za dne 10. 4. 2009, in sicer na naslov v Italiji, ki ga je sodišču sporočil pooblaščenec oškodovancev, vendar vabilo naslovniku ni bilo vročeno. I.B. je bilo vabilo na glavno obravnavo, poslano na naslov v Makedoniji, vročeno 14. 3. 2009. Sodišče je v marcu 2009 prejelo izjavo I.B., podano pred notarjem v Makedoniji, s katero je vabljen prič sodišče obvestila, da nima možnosti, da bi izjavo podala neposredno na napovedanem naroku 10. 4. 2009, ter da nima vizuma. Po več poizvedbah in posredovanih informacijah glede bivališča Š.A. je sodišče 20. 5. 2009 prejelo povratnico, s katero je bila izkazana vročitev vabila na glavno obravnavo za 29. 5. 2009. Vendar je sodišče nekaj dni za tem prejelo vlogo, v kateri je Š.A. pojasnil, da je 18. 5. 2009 prišel v Makedonijo zaradi hude bolezni njegovega očeta in da se od septembra 2008 nahaja na začasnem delu in bivanju v Italiji, zato tudi v primeru, da bi sodišče obravnavo preložilo na drug datum, ne bo mogel priti na sodišče, ker mu delodajalec ne bo dovolil potovati v drugo državo, potovanje brez njegovega dovoljenja pa bi predstavljalo tveganje izgube delovnega mesta.

Razpravljajoči senat je 29. 5. 2009 na podlagi 1. točke prvega odstavka 340. člena ZKP sklenil, da se prebereta zapisnika o zaslišanju prič I.B. in Š.A. v preiskavi, pri čemer nihče od prisotnih na to ni imel pripomb. Sodišče je sojenje zaključilo z izrekom sodbe 17. 6. 2009 in njeno javno razglasitvijo 19. 6. 2009. V sodbi je podrobno pojasnilo, katere dokaze je izvedlo, obrazložilo svojo dokazno oceno ter pojasnilo razloge, zakaj sta bili na glavni obravnavi prebrani izpovedbi prič I.B. in Š.A., dani v kazenski preiskavi. Poudarilo je, da sta bili priči pravilno

vabljeni na glavno obravnavo in da so imeli zagovorniki obdolženih pravico udeležiti se zaslišanja prič v preiskavi.

ESČP je v uvodnem delu presoje povzelo temeljna načela glede pravice do zaslišanja obremenilnih prič iz točke d) tretjega odstavka 6. člena Konvencije kot posebnim vidikom pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka istega člena. Ta načela je podrobno vsebinsko razdelala v zadevi *Al-Khawaja in Tahery proti Združenemu kraljestvu* [VS] (št. 26766/05 in 22228/06, sodba z dne 15. 12. 2011) ter jih še podrobneje pojasnilo v kasnejši zadevi *Schatschaschwili proti Nemčiji* [VS] (št. 9154/10, sodba z dne 15. 12. 2015). V obeh zadevah je ESČP potrdilo, da odsotnost opravičljivega razloga za to, da priča ni neposredno zaslišana na obravnavi, še ne zadošča za zaključek, da obdolženec ni bil deležen poštenega sojenja. Pri tej oceni je ključno, kako pomemben dokaz bi predstavljala izpovedba na obravnavi neprisotne priče. Večjega pomena kot bi bil ta dokaz, prepričljivejši razlogi bi bili potrebni za zaključek, da je kazenski postopek navkljub temu izpolnil standarde poštenega sojenja.

ESČP je v sodbi izpostavilo, da je v svoji dosednji sodni praksi že zavzelo dokaj strogo načelno stališče glede vprašanja, ali so bili na strani domačih oblasti prisotni zadostni pravni ali dejanski razlogi za neudeležbo priče na obravnavi. Zgolj dejstvo, da se priča ne nahaja na ozemlju države, katere sodne oblasti vodijo kazenski postopek, samo po sebi ni zadosten razlog za to, da bi se štelo, da je država izpolnila svoje obveznosti po točki d) tretjega odstavka 6. člena Konvencije. Ta člen namreč od države pogodbenice zahteva, da izvede pozitivne korake za zagotovitev obdolžencu, da obremenilno pričo neposredno zasliši, in predstavlja sestavni del skrbnosti, ki jo mora Visoka pogodbenica Konvencije izkazati z namenom, da obdolžencu omogoči učinkovito uživanje pravic, zagotovljenih s 6. členom Konvencije.

V konkretni zadevi je ESČP menilo, da čeprav se priči I.B. in Š.A. očitno nista bili pripravljene udeležiti obravnave pred slovenskim sodiščem, njuna udeležba na glavni obravnavi ni bila nemogoča. Ker so oblasti pridobile dovolj podatkov o tem, kje se priči nahajata, bi lahko z uporabo razpoložljivih mehanizmov mednarodne pravne pomoči v kazenskih zadevah izvedle nadaljnje aktivnosti za njuno udeležbo na obravnavi, poleg tega pa bi lahko uporabile tudi sodobne informacijske tehnologije (videokonferenca). Sodišče je zato zaključilo, da prvostopenjsko sodišče ni imelo utemeljenega razloga, da ni zagotovilo neposrednega zaslišanja za pritožnika obremenilnih prič.

V naslednji fazi testa, kakor ga je opredelilo v zgoraj navedeni zadevi *Al-Khawaja in Tahery proti Združenemu kraljestvu*, je ESČP presojalo, ali sta dokaza prič predstavljala edini ali odločujoč dokaz. Glede izpovedbe I.B., dane v preiskavi, Sodišče ni dvomilo v to, da ni imela nobene teže pri ugotovitvi pritožnikove krivde. Pričanje priče Š.A. je bilo za pritožnika bolj obremenjujoče, a je glede na to, da je bilo dejansko stanje ugotovljeno na podlagi izpovedb drugih prič, mnenj izvedencev, zdravniških izkazov in elektronskih podatkov, zaključilo, da izjava Š.A. v preiskavi ne more škodeti kot edini ali odločujoč dokaz. Presoja, ali je imel ta dokaz navkljub temu znaten pomen, pa je po mnenju ESČP nepotrebna, saj so številni ostali faktorji nevtralizirali odsotnost neposrednega zaslišanja prič na glavni obravnavi (neizkoriščena možnost pritožnika in njegovega zagovornika, da se udeležita zaslišanja prič v preiskavi; pritožnik, ki se je zavedal težav sodišča glede zagotovitve prisotnosti prič na obravnavi, bi lahko predlagal njuno zaslišanje preko video povezave ali preko mehanizmov mednarodne pravne pomoči, česar ni storil; temu, da se izpovedbi prič v preiskavi prebereta na obravnavi, pritožnik ni oporekal, prav tako na obravnavi ni izpodbijal njune verodostojnosti; dokazni postopek je bil vestno izveden in natančno obrazložena dokazna ocena v sodbi). Sodišče je zaključilo, da ob upoštevanju vseh navedenih elementov in ocene kazenskega postopka kot celote ni mogoče ugotoviti, da bi bil predmetni kazenski postopek za pritožnika nepošten. Čeprav priči I.B. in Š.A. nista bili neposredno zaslišani na obravnavi, je Sodišče odločilo, da ni prišlo do kršitve prvega odstavka 6. člena Konvencije v povezavi s točko d) tretjega odstavka istega člena.

ESČP je v sodbi Velikega senata z dne 11. 12. 2018 ugotovilo, da pritožniku ni bila kršena pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji. Sodba je dokončna.

Obravnavana zadeva se nanaša na izbris podjetij iz sodnega registra brez predhodne likvidacije in na odgovornost družbenikov za dolgove izbrisane družbe, skladno z določbami *Zakona o finančnem poslovanju podjetij* (v nadaljevanju: »ZFPPod«). Sodišče je o pritožbi pritožnika Lekića prvič odločalo že 14. 2. 2017, ko je bil 7-članski senat mnenja, da pritožniku niso bile kršene pravice iz Konvencije. Pritožnik je nato zahteval, naj Veliki senat ponovno odloča o pritožbi, Veliki senat pa je njegovo zahtevo sprejel.

Pritožnik je v pritožbi navajal, da je leta 1992 pridobil 11,11% delež v družbi L.E. d.d., ki se je leta 1995 preoblikovala v d.o.o.. Pritožnik je bil od leta 1993 do leta 1997 v družbi zaposlen; leta 1993 je postal vršilec dolžnosti direktorja, leta 1995 pa direktor. Leta 1996 je odstopil z mesta direktorja, nov direktor pa ni bil imenovan. Leta 1997 je družba L.E. zaradi svoje insolventnosti vložila predlog za uvedbo stečajnega postopka, vendar je bil predlog zavrnjen, ker ni bil plačan predujem za stroške postopka. Januarja 2001 je Okrožno sodišče v Ljubljani na podlagi ZFPPod začelo postopek izbrisa družbe L.E. iz registra, maja 2001 pa izdalo sklep o izbrisu družbe iz registra. V postopku izbrisa niso bila vložena pravna sredstva in 25. 9. 2001 je bila družba L.E. izbrisana iz registra. Leta 1993 so Slovenske železnice zoper družbo L.E. začele sodni postopek zaradi plačila. Pritožnik je v tem postopku zastopal družbo na vseh narokih za glavno obravnavo, razen na zadnjem (novembra 2000). Okrožno sodišče v Ljubljani je razsodilo, da je družba L.E. dolžna plačati upniku zahtevane zneske, družba L.E. pa se ni pritožila. Na podlagi te sodbe je aprila 2002 upnik vložil predlog za izvršbo zoper sedem družbenikov. Pritožnik je konec leta 2004 ugovarjal zoper sklep o izvršbi. Trdil je, da ni imel statusa aktivnega družbenika, vendar je Okrajno sodišče v Ljubljani zavrnilo njegov ugovor. Pritožnik se je pritožil, Višje sodišče v Ljubljani pa je leta 2006 zavrnilo njegovo pritožbo. Pritožnik je nato leta 2006 vložil dve ustavni pritožbi, eno v zvezi z izbrisom podjetja iz registra, drugo pa v zvezi s postopkom izvršbe. Prvo pritožbo je Ustavno sodišče zavrglo, druge pa ni sprejelo v obravnavo. Leta 2010 je bil zoper pritožnika delno izvršen sklep o izvršbi. Pritožnik je nato leta 2011 z upnikom sklenil izvensodno poravnavo in je plačal dogovorjeni znesek, izvršilni postopek zoper njega pa se je končal.

V postopku pred ESČP je pritožnik trdil, da mu je bila kršena pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije in pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji.

Tako kot senat je tudi Veliki senat obravnaval pritožbo le z vidika morebitne kršitve pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji, ne pa tudi z vidika morebitne kršitve pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije.

Veliki senat je v sodbi poudaril, da osebna odgovornost pritožnika za dolg izbrisane družbe predstavljala poseg v njegovo premoženje, vendar pa je bil po mnenju Sodišča ta poseg zakonit. Temeljlil je na določbah ZFPPod, ki so bile pritožniku dostopne in dovolj jasne, da bi lahko predvidel njihove posledice. Glede na svojo vlogo v izbrisani družbi bi se moral pritožnik seznaniti z zakonodajo družb, na katero ga po mnenju Sodišča ni bilo treba posebej opozarjati (§ 97 sodbe). Določbe ZFPPod so se začele uporabljati šele po dolgem prehodnem obdobju. Prav tako pa je bila odločba Ustavnega sodišča, ki je odgovornost za dolgove izbrisanih družb omejila na aktivne družbenike, sprejeta še preden je pritožnik v izvršilnem postopku ugovarjal izvršbi. Test razlikovanja med aktivnim in pasivnim družbenikom, ki ga je razvilo Ustavno sodišče, je bil prav tako jasen. Vodil je k razvoju ustaljene domače sodne prakse, po kateri so praviloma odgovarjali le družbeniki, ki so imeli vsaj 10% delež v družbi. To po mnenju Sodišča nikakor ni arbitrarno, saj takšni družbeniki v družbi uživajo posebne pravice skladno z zakonom (pravica dostopa do dokumentov, pravica zahtevati sklic skupščino itd.). Tudi OECD in IMF uporabljata podoben test za razlikovanje med investitorji, ki nadzorujejo družbo, in tistimi, ki je ne nadzorujejo (§ 100 sodbe). Zakonodajne reforme, ki so sledile po koncu izvršilnega postopka, pa na tožnikov pravni položaj niso vplivale. Pritožnik bi v obravnavani zadevi moral sam ali skupaj z drugimi ukrepati tako, da bi prevzel vso pošto, naslovljeno na družbo (§ 102 sodbe). Ker so bili roki za vložitev pravnih sredstev zoper sklep o izbrisu družbe razmeroma dolgi, je bilo po mnenju Sodišča vročanje pisanj na naslov družbe ustrezno.

Po mnenju Sodišča je imel zadevni poseg v pritožnikovo pravico legitimen namen. Upošteva posebej široko polje proste presoje, ki jo Visoke pogodbenice Konvencije uživajo na področju splošne socialne in ekonomske politike. Veliki senat v sodbi ni dvomil, da je bil zadevni ukrep v javnem interesu (§ 106 sodbe). Sodišče se je v sodbi nato posvetilo vprašanju, ali je bilo v zadevni ureditvi doseženo pravično ravnesje med javnim interesom in interesi tistih, ki jih je poseg prizadel. Sodišče je poudarilo, da ni njegova naloga pregledovati domače zakonodaje *in abstracto*, ampak zgolj ugotoviti, ali je način uporabe te zakonodaje v pritožnikovem primeru pomenil kršitev Konvencije. Sodišče ima namreč subsidiarno vlogo v sistemu zaščite po Konvenciji. Sodišče je poudarilo tudi, da je v zadevi *Agrotexim in drugi proti Grčiji* (št. 14807/89, sodba z dne 24. 10. 1995) menilo, da le »izjemne okoliščine« upravičujejo spregled pravne osebnosti, vendar pa navedena sodna praksa ni neposredno uporabljiva v obravnavani zadevi. V zadevi *Agrotexim* je šlo namreč za vprašanje, ali lahko družbenik trdi, da je žrtev kršitve Konvencije, če je dejanje usmerjeno proti premoženju družbe (§ 111 sodbe). Sodišče je poudarilo še, da je zadevo presodilo upoštevajoč stališče, da spregled pravne osebnosti upravičujejo »izjemne okoliščine«, ki morajo biti uravnotežene s posebnimi jamstvi (§ 112 sodbe).

Sodišče je v sodbi povzelo, kako je v Sloveniji prišlo do sprejetja ZFPPO in kakšne zakonodajne spremembe so sledile kasneje. Pojasnilo je tudi, da »izjemna« narava okoliščin, ki upravičujejo spregled pravne osebnosti, ne pomeni, da je tak ukrep upravičen le v redkih primerih, pač pa se »izjemnost« nanaša na naravo vprašanj, o katerih mora pri spregledu pravne osebe odločiti nacionalno sodišče (§ 115 sodbe). Prav tako je Sodišče poudarilo, da je razhajanje pogledov Ustavnega sodišča in zakonodajalca znotraj polja proste presoje, ki ga imajo Visoke pogodbenice Konvencije (§ 118 sodbe). V obravnavanem primeru so domača sodišča presojala pritožnikov status aktivnega družbenika. V tej zvezi je Sodišče poudarilo, da nima razloga, da ne bi soglašalo z ugotovitvami, ki so jih sprejela domača sodišča. Ni namreč naloga Sodišča, da bi ponovno ugotavljalo dejstva obravnavane zadeve. Prav tako je Sodišče poudarilo, da so dejanske in pravne domneve del vsakega pravnega sistema ter da jih Konvencija ne prepoveduje, ampak zgolj omejuje na področju kazenskega prava. Na področju prava družb pa so takšne domneve povsem sprejemljive. Prav tako je Sodišče menilo, da nič ne kaže, da bi dokazno breme v pritožnikovem primeru prešlo dopustne meje (§ 122 sodbe). Sodišče je izpostavilo dolgoletne težave družbe L.E. zaradi insolventnosti in opozorilo na pozno vloženi predlog za začetek stečajnega postopka, ki pa mu ni sledilo plačilo predujma. Če bi družbeniki plačali predujem, bi se izognili izbrisu družbe in svoji osebni odgovornosti. Znižanje kapitala družbe pod zakonsko določeno mejo in dolgotrajno odlašanje s predlogom na začetek stečajnega postopka pa je vplivalo na položaj upnika družbe, ki ni vedel, ali bo njegova terjatev poplačana. Sodišče je tudi zavrnilo pritožnikovo primerjavo obravnavane zadeve z zadevo *Ydrima Tipou* (C-81/09, EU:C:2010:622), ki jo je obravnavalo Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: »SEU«) in v njej ugotovilo kršitev svobode ustanavljanja in prostega pretoka kapitala. Pritožnik je namreč plačal zmerno visok znesek, upnik pa svojega zahtevka ni uperil le proti pritožniku, ampak tudi proti drugim družbenikom. Prav tako pritožnik ni zatrjeval, da je utrpel kakšne resne posledice. Sodišče je poudarilo, da je bil v ZFPPO vključen mehanizem pravnih sredstev. Če bi pritožnik menil, da je plačal več kot ostali družbeniki, bi od njih lahko s tožbo zahteval povračilo.

Sodišče je zaključilo, da je bilo v luči vsega navedenega (zlasti v luči pritožnikove vpetosti v vodenje družbe, zneska dolga, ki ga je plačal, in nacionalnega konteksta v relevantnem obdobju) podano ustrezno ravnesje med zasledovanim ciljem in uporabljenimi sredstvi. Glede na okoliščine primera ukrep pritožniku torej ni naložil individualnega in pretiranega bremena. Veliki senat je zato s 15 glasovi za in 2 glasovoma proti odločil, da pritožniku ni bila kršena pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji.

2.7.2.2.4 S.S. proti Sloveniji, pritožba št. 40938/16

ESČP je v sodbi z dne 30. 10. 2018 ugotovilo, da pritožniki ni bila kršena pravica do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena Konvencije. Sodba je postala dokončna dne 30. 1. 2019.

Pritožnica je v pritožbi zatrjevala, da ji je bila z odvzemom roditeljske pravice in posledično posvojitvijo E. kršena njena pravica do spoštovanja družinskega življenja, kot jo določa 8. člen Konvencije. Pritožnica je duševna bolnica z diagnozo paranoidna shizofrenija. Leta 2010 je v Sloveniji rodila četrtega otroka. Štirje pritožničini otroci, razen enega, so ali v rejništvu ali posvojeni. Tretji otrok živi s svojim očetom v Franciji. Ker je bil CSD seznanjen s pritožničino zgodovino, jo je takoj po porodu v porodnišnici obiskala socialna delavka. Ko je pritožnica prvih nekaj tednov z dojenčkom živela pri svoji materi, je bila deležna pomoči v obliki različnih socialnih storitev. Vendar pa je mesec dni po porodu otroka pustila pri svoji materi in odšla v Francijo. Ne stara mati ne oče nista bila pripravljena prevzeti skrbi za dojenčka, zato so oblasti štejele, da je bil otrok zapuščen. Punčka je bila nameščena sprva v rejniško družino, nato pa 2016 posvojena. O posvojitvi je bilo odločeno šele potem, ko je bila roditeljska pravica na iniciativo CSD s strani sodišča pritožnici odvzeta, saj je bila taka odločitev skladna z največjo koristjo otroka. Sodišča so svojo odločitev utemeljila zlasti na izvedenskem mnenju psihologa, ki je ocenil, da pritožnica kljub zdravljenju svoje bolezni realno ne more skrbeti za hčerko oz. taka možnost ni realistična. Njeno razumevanje otrokovih potreb je bilo omejeno, med materjo in otrokom ni bilo prav nikakršne čustvene navezanosti. V času trajanja sodnega postopka je socialno skrbstvo organiziralo nadzorovane stike med materjo in otrokom. Vendar pa je sodišče (po posvojitvi) v letu 2017 zavrnilo pritožničino zahtevo za stike s hčerko, ker je ugotovilo, da bi bili slednji za otroka travmatični na podlagi pritožničinega pomanjkanja empatije in negativnega odnosa do posvojiteljev. Tudi ta odločitev o neodobritvi stikov je temeljila na izvedenskem mnenju in na podlagi poročila socialne delavke, ki je nadzirala stike, ko so se ti še izvajali.

Pritožnica je v pritožbi trdila, da je neprostoovoljno zanemarila svoje starševske odgovornosti in ji zato ne bi smela biti odvzeta roditeljska pravica. Predvsem bi se ji skladu z notranjim pravom roditeljska pravica lahko odvzela samo v primeru, če bi otroka zavestno zanemarila. V njenem primeru pa je bilo ugotovljeno, da temu ni tako in zato ni bilo pravne podlage za odvzem roditeljske pravice. Pritožnica je tudi trdila, da je bil odvzem njene roditeljske pravice najstrožji ukrep, ki bi ga bilo treba uporabiti le izjemoma, kadar noben drug ukrep ne bi mogel v zadostni meri zaščititi otroka. V obravnavani zadevi bi lahko E. ostala v rejništvu, pri čemer bi pritožnica ohranila pravico do stikov in pravne vezi. Pritožnica je poudarila, da je imel odvzem njene roditeljske pravice še posebej hude posledice v njenem primeru, ker ni imela možnosti vplivati na postopek posvojitve in je tako ostala tudi brez možnosti, da bi kdaj koli lahko zahtevala vrnitev roditeljske pravice. Trdila je, da so socialne delavke prvotno spregledale njene simptome duševne bolezni, čeprav bi morale biti usposobljene, da prepoznajo njeno bolezen, in bi se morale nanjo nemudoma odzvati, namesto da so se osredotočile na odvzem otrok iz njenega varstva. Odvzem pritožnici E., ki je bila tedaj novorojenka, je bil skrajn, preuranjen in nepremišljen ukrep in zato nezdržljiv z 8. členom. Poleg tega v slovenskem pravnem sistemu ni bilo nobenih ovir za nepretrgano rejništvo, ki bi zagotovilo čustveno stabilnost E. Pravzaprav rejništvo običajno traja daljša obdobja in sega celo v odraslo dobo, posvojitev pa se v Sloveniji uporablja le izjemoma. Pritožnica je zatrjevala še, da ji je bila roditeljska pravica odvzeta zgolj zaradi njene bolezni, kar naj bi bilo v nasprotju s prepovedjo diskriminacije na podlagi osebne okoliščine, kot to določa 14. člen Konvencije.

Sodišče kršitve 8. člena Konvencije ni ugotovilo. V sodbi je poudarilo, da vez med pritožnico in E. po svoji naravi sodi v pojem družinskega življenja v smislu 8. člena Konvencije, iz česar izhaja, da odvzem roditeljske pravice pritožnici pomeni poseg v pravice iz 8. člena. Prav tako je Sodišče ugotovilo, da so bili izpodbijani ukrepi sprejeti v skladu z *Zakonom o zakonski zvezi in družinskih razmerjih* (v nadaljevanju: »ZZZDR«) ter da so imeli legitimni cilj varovanja pravic in svoboščin E. Ključno v obravnavani zadevi pa je bilo, ali je bil v okoliščinah obravnavane zadeve poseg, ki je predmet pritožbe pritožnice, »nujen v demokratični družbi«. Sodišče je v tej zvezi poudarilo, da je upoštevanje tega, kar je v največjo korist otroka, v vsaki zadevi te vrste ključnega pomena. 8. člen Konvencije namreč določa, da morajo domači organi vzpostaviti pravično ravnovesje med koristmi otroka in koristmi staršev in da je treba pri postopku tehtanja posebno pozornost nameniti največjim koristim otroka, ki lahko glede na njihovo naravo in resnost prevlada nad koristmi staršev. Starši v skladu z 8. členom še zlasti niso upravičeni do ukrepov, ki bi prizadeli otrokovo zdravje in razvoj (*Kocherov in Sergeyeva proti Rusiji*, št. 16899/13, §§ 93-95, sodba z dne 29. 3. 2016). Skladno s sodno prakso je država načeloma obvezana omogočiti vezi med starši in njihovimi otroki. Pravzaprav je Sodišče že ugotovilo, da dejstvo, da bi se otroka lahko namestilo v ugodnejše okolje za njegovo vzgojo, samo po sebi ne upravičuje prisilnega ukrepa odvzema iz varstva bioloških

staršev; obstajati morajo še druge okoliščine, ki kažejo na »nujnost« takega posega v pravico staršev iz 8. člena konvencije, da uživajo družinsko življenje s svojim otrokom. Vloga pristojnih organov na področju socialnega varstva je pravzaprav pomagati osebam v težavah, jih usmerjati pri stikih z organi socialnega varstva in jim med drugim svetovati, kako naj premagajo svoje težave. V primeru ranljivih oseb morajo biti pristojni organi še posebej pozorni in zagotoviti večje varstvo (glej *Akinnibosun proti Italiji*, št. 9056/14, § 82, sodba z dne 16. 7. 2015).

Sodišče je v primerih, kjer so se pristojni organi odločili, da nadomestijo ureditev rejništva z bolj daljnosežno vrsto ukrepa, in sicer z odvzemom roditeljske pravice in odobritvijo posvojitve, upoštevalo načelo, »da je treba take ukrepe uporabljati le v izjemnih okoliščinah in jih je mogoče upravičiti samo, če jih povzroči prevladujoča zahteva otrokove največje koristi« (glej *Aune proti Norveški*, št. 52502/07, § 66, sodba z dne 28. 10. 2010). Vendar pa 8. člen Konvencije od domačih organov ne zahteva neskončnih poskusov ponovne združitve družine. Zahteva le, da sprejmejo vse potrebne korake, ki jih je mogoče razumno zahtevati, da se omogoči ponovna združitev otroka in njegovih staršev. Prav tako lahko v primeru, da je minilo že precej časa od prvotne namestitve otroka v javno skrbništvo, interes otroka, da se njegove dejanske družinske razmere ne spreminjajo ponovno, prevlada nad interesi staršev po ponovni združitvi družine (glej *R. in H. proti Združenemu kraljestvu*, št. 35348/06, § 88, sodba z dne 31. 5. 2011). Tako je na področju posvojitve Sodišče že sprejelo, da je spodbujanje procesa vzpostavljanja vezi z otrokovimi rejniki lahko v korist otroka.

Glede postopka odločanja je po mnenju Sodišča treba ugotoviti, ali so starši, ob upoštevanju posebnih okoliščin zadeve in zlasti resnosti odločitev, ki jih je treba sprejeti, sodelovali v postopku odločanja kot celoti v zadostni meri, da jim je bilo zagotovljeno potrebno varstvo njihovih interesov, in ali so imeli možnost v celoti predstaviti svoj primer. Sodišče mora preveriti, ali so domača sodišča poglobljeno preučila celotne družinske razmere in celo vrsto dejavnikov, zlasti dejanske, čustvene, psihološke, materialne in zdravstvene, in uravnoteženo in razumno ocenila koristi vsake osebe, ob stalnem upoštevanju potrebe po opredelitvi najboljše rešitve za otroka (glej *Y. C. proti Združenemu kraljestvu*, št. 4547/10, §§ 138-139, sodba z dne 13. 3. 2012).

Upoštevajoč vse navedeno je Sodišče v obravnavani zadevi odločilo, da pritožnične pravice niso bile kršene. Poudarilo je, da se obravnavana zadeva ne nanaša na fizični odvzem novorojenega otroka njeni materi proti njeni volji. Namestitev E. v javno skrbništvo je namreč posledica tega, da ni bilo na voljo niti pritožnice niti katerega koli drugega bližnjega sorodnika, da bi skrbel zanjo. Pritožnica je prvič povprašala za E., ko je bila ta stara pet mesecev. Prav tako je Sodišče v sodbi ugotovilo, da ni videti, da bi pritožnica oporekala potrebi, da E. ostane v rejništvu. Trdila pa je, da ni bilo potrebno poseči po najskrajnejši vrsti ukrepa, in sicer odvzemu njene roditeljske pravice, ki je imel za posledico prekinitev vezi roditelj – otrok med njo in E.. Pritožnica je namreč menila, da se organi socialnega varstva niso ustrezno odzvali na njeno bolezen. Sodišče je v tej zvezi ugotovilo, da pritožnica boleha za shizofrenijo, zaradi česar so bili pristojni organi zaradi njene ranljivosti dolžni izkazati posebno skrb in ji zagotoviti večje varstvo. Glede na ukrepe, ki jih je sprejel pristojni CSD, pa je bilo Sodišče prepričano, da so se pristojni organi nemudoma odzvali na težave pritožnice in da nič ne kaže, da niso sprejeli potrebnih ukrepov za pomoč pritožnici pred njenim odhodom v Francijo. Ko je pritožnica odšla, pristojni organi niso imeli druge izbire, kot da E. namestijo v rejništvo – korak, ki mu pritožnica ne oporeka. E., ki se je štela za zapuščeno, je bila uradno odvzeta staršem in po začetnem bivanju v kriznem centru za otroke nameščena v rejništvo. Prav tako je Sodišče ugotovilo, da se je CSD moral odzvati na zapletene družinske razmere in da je imel zaradi neposrednega stika z družino diskrecijsko pravico pri svojem odzivu. Glede na zgodovino pritožnice v zvezi z njenimi starejšimi otroki, zaskrbljenost zaradi njenih težav pri skrbi za E. in njenega odhoda v Francijo, po mnenju Sodišča ni ničesar, kar bi kazalo, da je CSD neustrezno uresničeval svojo diskrecijsko pravico s tem, da je takoj začel iskati primerno dolgotrajno varstvo, ali da zaskrbljenost CSD za E. ni bila resnična ali razumna. Tudi če je CSD samo dva meseca po rojstvu E. sprožil postopek za odvzem roditeljske pravice pritožnice, pa je Sodišče poudarilo, da zgolj začetek tega postopka ni imel pravnih posledic za pritožnico. Pritožnica je namreč ohranila stik z E. preko stikov do novembra 2014 in sodelovala v skupini IPS, katere namen je bil spremljati rejništvo in organizirati stike med pritožnico in E. Domača sodišča so zavrnila njen predlog za stike po tem, ko so med drugim pridobila poročilo sodne izvedenke, ki je ugotovila, da bi bili stiki zaradi psiholoških težav pritožnice, kot sta čustvena

neodzivnost in pomanjkanje empatije, in zaradi njenega negativnega odnosa do posvojiteljev, travmatični in škodljivi za E.. Pritožnica v pritožbenem postopku ni predložila nobenih argumentov, s katerimi bi postavila pod vprašaj točnost te ugotovitve. V zvezi s tem je Sodišče v sodbi poudarilo, da roditelj v skladu z 8. členom Konvencije ne more biti upravičen do takih ukrepov, ki bi bili škodljivi za otrokovo zdravje in razvoj.

V zvezi z odvzemom roditeljske pravice pritožnici in kasnejšo posvojitvijo E., je Sodišče poudarilo, da je lahko odvzem starševskih odgovornosti upravičen samo v izjemnih okoliščinah. Odločitve, ki jih sprejmejo sodišča na tem področju, so pogosto nepovratne, zlasti ko je otrok dan v posvojitev. Zato je na tem področju potrebno še večje varstvo pred samovoljnimi posegi kot običajno (glej *X proti Hrvaški*, št. 11223/04, § 47, sodba z dne 17. 7. 2008). V obravnavani zadevi so morala domača sodišča opraviti težko presojo in tehtanje pravic pritožnice in pravic E. Ker niso ugotovila nobene realne možnosti, da bi pritožnica ponovno prevzela skrb za E., in ob upoštevanju negativnega vpliva stikov na E. ter pomanjkanja čustvene navezanosti med njima, so domača sodišča menila, da je odvzem pritožnične roditeljske pravice v največjo korist E.. Sprejete odločitve so med drugim temeljile na poročilih sodnih izvedencev, ki so ugotovili, da pritožnica ne more skrbeti za E. Ob upoštevanju navedenega, vključno s poročili in zapisniki CSD, ki so izpostavljali težave, s katerimi se je soočal CSD pri tem, ko je poskušal pomagati pritožnici, in pomanjkanje kakršnega koli znatnega napredka pri vzpostavljanju vezi med pritožnico in E., je Sodišče ocenilo, da sklep domačih sodišč, da je odvzem roditeljske pravice pritožnici v največjo korist E., ni nerazumen. Prav tako je Sodišče poudarilo, da je bila pritožnica v celoti udeležena v postopkih v zvezi z odvzemom roditeljske pravice, da ji je pomagal odvetnik in da so njen primer obravnavali na treh sodnih stopnjah.

Ob tem gre še zlasti poudariti zaključke Sodišča v § 99 sodbe, kjer je Sodišče obravnavalo trditev pritožnice, da je njeno zanemarjanje dolžnosti do E. povzročila duševna bolezen in da ji zato ne bi smela biti odvzeta roditeljska pravica. Sodišče je poudarilo, da je že obravnavalo pritožbe v zvezi z omejitvami roditeljskih pravic roditelja z duševno motnjo in da je njegovo presojo, tako kot v vseh zadevah, povezanih z otroki, vodila otrokova največja korist. Sodišče je poudarilo, da skladno s sodno prakso sklicevanje domačega sodišča na diagnozo pritožnika ni »zadosten« razlog za utemeljitev omejitve njegovih starševskih pravic. Vendar pa v obravnavani zadevi odločitev sodišča, da pritožnici odvzame roditeljsko pravico, ni temeljila na njeni psihiatrični diagnozi, temveč na njeni posledični nezmožnosti skrbeti za E., kar so potrdila vsa izvedenska poročila, izdelana v postopku. Ob tehtanju konkurenčnih interesov je zato nacionalno sodišče ugotovilo, da interes E. po zagotovitvi trajnega varstva in čustvene stabilnosti prevlada nad interesom pritožnice po ohranjanju pravnih vezi z E..

Sodišče je prav tako upoštevalo, da je E. je s pritožnico živela samo prve tri tedne svojega življenja ter da med nadaljnjimi stiki nista vzpostavili čustvenih vezi. Takšna ugotovitev pa mora imeti posledice za stopnjo varstva, ki ga je treba zagotoviti pravici pritožnice do spoštovanja družinskega življenja, kadar se presoja o potrebi po posegu. Prav tako je E. živela z rejniško družino odkar je bila stara mesec dni in je z njo vzpostavila močne vezi. Glede trditve pritožnice, da bi se rejništvo lahko podaljšalo, domnevno do odraslosti, pa se je Sodišče strinjalo z domačimi organi, da je odločba o skrbništvu po svoji naravi začasen ukrep, namenjen ponovni združitvi družine. Tudi v razmerah, kjer bi bila možna ponovna združitev družine v določenem trenutku v prihodnosti, lahko interes otroka, da se njegove dejanske družinske razmere po precejšnjem obdobju ponovno ne spremenijo, prevlada nad interesi staršev po ponovni združitvi družine. Glede na malo ali nič izgledov za ponovno združitev biološke družine je zato Sodišče menilo, da je imel interes E. za popolno vključitev v njeno dejansko družino zelo močno težo pri tehtanju tega interesa in pritožnične želje po ohranitvi pravnih vezi z E. Sodišče je glede na vse okoliščine zaključilo, da so v obravnavani zadevi obstajale take izjemne okoliščine, ki so upravičevale odvzem roditeljske pravice pritožnici, in da je te ukrepe povzročila prevladujoča zahteva po največji koristi E..

V zvezi s pritožbo pritožnice glede njene možnosti vplivanja na odločitve, ki posegajo v njeno družinsko življenje, ki jo je pritožnica vložila tudi na podlagi 14. člena v povezavi z 8. členom Konvencije je Sodišče menilo, da je bilo to vprašanje že obravnavano v okviru 8. člena Konvencije. Glede preostalih pritožb, ki jih je vložila pritožnica na podlagi 14. člena v povezavi z 8. členom, ob upoštevanju tega, da v obravnavani zadevi nič ne kaže, da je bila

pritožnici roditeljska pravica odvzeta zgolj na podlagi njene diagnoze duševnega zdravja, pa je Sodišče odločilo, da je ta del pritožbe očitno neutemeljen.

2.8 Postopki pred Sodiščem Evropske unije

2.8.1 Pomembnejše nove zadeve

Zaradi pomena arbitražne razsodbe za Slovenijo je treba izmed postopkov, začetkih v letu 2018, najprej izpostaviti tožbo, ki jo je Slovenija vložila zoper Hrvaško zaradi neizpolnjevanja obveznosti. Prav tako je treba omeniti tožbo, ki jo je Komisija v zadevi C-628/18 vložila zoper Slovenijo zaradi neprenosa direktiv v svoj notranje pravni red. V navedeni zadevi je Komisija, prvič do sedaj, zahtevala poleg plačila denarne kazni tudi pavšalno kazen. Sicer je Komisija proti Sloveniji vložila še 3 tožbe zaradi kršitve prava EU, pri čemer v dveh primerih zahteva plačilo denarne kazni, v enem pa je zahtevek zgolj ugotovitveni. Nenazadnje gre omeniti tudi postopke predhodnega odločanja, čigar predmet bo zavezujoča razlaga prava EU na področju potrošniškega prava, na področju varstva pravic delavcev in prostega gibanja ter na področju mednarodne zaščite.

Več o navedenih postopkih je navedenega v nadaljevanju.

2.8.1.1 Postopki predhodnega odločanja

2.8.1.1.1 Addiko Bank, C-407/18

V obravnavani zadevi je Višje sodišče v Mariboru vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, s katerim prosi za razlago *Direktive Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah* (UL L 95, 21. 4. 1993, str. 29). Navedeno sodišče zanima, ali je treba direktivo razlagati tako, da mora izvršilno sodišče v izvršilnem postopku po uradni dolžnosti zavrniti izvršbo glede nedopustnega (nepoštenega) pogoja, zajetega v neposredno izvršljivem notarskem zapisu. Predložitveno sodišče pri tem meni, da procesna ureditev države članice sodišču ne daje učinkovite možnosti, da na dolžnikov predlog ali po uradni dolžnosti prekine oziroma odloži izvršbo do končne vsebinske odločitve o nedopustnosti pogoja v pravnem postopku, ki ga sproži dolžnik potrošnik.

V konkretnem primeru sta potrošnika z banko sklenila kreditno pogodbo (stanovanjski kredit). Kreditna obveznost je bila vezana na tujo valuto švicarski frank (CHF), potrošnika pa sta jo bila obvezana plačati v obrokih v domači valuti (EUR), po referenčnem tečaju ECB na dan plačila. Obrestovanje je bilo vezano na referenčno obrestno mero šestmesečni CHF LIBOR. Banka je zoper potrošnika predlagala izvršbo na podlagi neposredno izvršljivega notarskega zapisa. Sodišče prve stopnje je dovolilo izvršbo, potrošnika pa sta v ugovoru zoper sklep o izvršbi trdila, da ju banka ni ustrezno opozorila na valutno tveganje, zaradi česar je šlo za nepošteno pogodbo. Predlagala sta postavitev izvedenca finančne stroke. Sodišče prve stopnje je njun predlog in ugovor zavrnilo. Višje sodišče v Mariboru odloča o pritožbi potrošnikov zoper sklep o ugovoru in meni, da je pogodbeni pogoj o vezanosti kredita na tujo valuto, ki ne vsebuje ustrezne omejitve tveganja spremembe menjalnega tečaja, nedopusten (nepošten). Predložitveno sodišče je v dvomu, ali mora že v fazi dovolitve izvršbe preprečiti uveljavitev takšnega pogoja, ali pa mora to presojo prepustiti pravnemu sodišču, če bosta potrošnika vložila ugotovitveno tožbo. Dodaja, da slovenska ureditev izvršilnega postopka ne dopušča prekinitve izvršilnega postopka, če je vložena takšna tožba, odlog izvršbe pa je dopusten le izjemoma, pod zahtevnimi zakonskimi pogoji. Potrošnika v izvršilnem postopku nastopata brez pooblaščenca in vlagata laične vloge. Predložitveno sodišče zagovarja odstop od klasičnega pojmovanja načela formalne legalitete pri notarskih zapisih kot izvršilnih naslovih; nagiba se torej k temu, da bi moralo zavrniti izvršbo glede nedopustnega pogoja.

Predložitveno sodišče je v luči dvomov glede razlage prava EU na podlagi 267. člena PDEU podalo predlog za sprejetje predhodne odločbe in SEU zastavilo sledeče vprašanje:

»Ali je ob upoštevanju načela učinkovitosti prava EU Direktivo Sveta 93/13/EGS pravilno razlagati tako, da mora izvršilno sodišče v izvršilnem postopku po uradni dolžnosti zavrniti izvršbo glede nedopustnega (nepoštenega) pogoja, zajetega v neposredno izvršljivem notarskem zapisu (izvršilnem naslovu), v primeru kot je obravnavani, v katerem procesna ureditev države članice sodišču ne daje učinkovite možnosti, da prekine oziroma odloži izvršbo (na dolžnikov predlog ali po uradni dolžnosti) do končne vsebinske odločitve o nedopustnosti pogoja v pravnem postopku, ki ga sproži dolžnik potrošnik?«

Postopek je še v teku.

2.8.1.1.2 Meštrovič in drugi, C-50/18, C-64/18, C-140/18, C-146/18 in C-148/18

V obravnavani zadevi je Landesverwaltungsgericht Steiermark (Avstrija) vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, s katero prosi za razlago več direktiv in PDEU (glej več v nadaljevanju). Slovenija se je udeležila postopka predhodnega odločanja, saj bo odločitev SEU pomembna za številne slovenske ponudnike storitev v Avstriji.

Zoper tuje ponudnike storitev oziroma tuja podjetja, ki so v Republiki Avstriji čezmejno zagotavljala delo delavcev, pa ob pregledu dokumentacije s strani avstrijskih organov niso zagotovili vseh dokumentov, potrebnih za preverjanje ustreznosti plačil napotenim/posredovanim delavcem v času napotitve, je bil skladno z avstrijskim pravom začel kazenski postopek. Ker je bilo ob vsakem posameznem primeru ugotovljeno, da je manjkalo več dokumentov za več delavcev, se je skladno z avstrijsko nacionalno zakonodajo štelo, da je bilo storjenih več kaznivih dejanj, upoštevajoč število prizadetih delavcev za katere delodajalec ni imel zagotovljene popolne plačne dokumentacije. Kazni za ugotovljene kršitve, na podlagi navedb predložitvenega sodišča, so kumulativne in navzgor neomejene. Predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe opozarja na nekonsistentnost avstrijskega zakonodajnega okvirja, ki za kaznivo dejanje nezagotavljanja predpisane plačne dokumentacije na kraju opravljanja del, predvideva globo v enaki višini kot za dokazano prenizko plačilo napotenemu/posredovanemu delavcu (torej za materialno kršitev), čeprav je očitno, da gre v zadnjem primeru za mnogo hujšo kršitev kot v primeru opustitve zagotavljanja popolne plačne dokumentacije na kraju opravljanja del. Prav tako predložitveno sodišče izpostavlja, da je opustitev hranjenja potrebne plačne dokumentacije na kraju opravljanja del, pogosto zgolj posledica nepoznavanja zakonodaje ali nepravilnega razlaganja pravnih določb oziroma nejasnega razločevanja med napotitvijo in posredovanjem delavcev. Nadalje predložitveno sodišče izpostavlja, da je avstrijski nacionalni zakonodajni okvir tako tog, da kazenskemu sodišču, ki odloča o izreku kazenskega ukrepa za ugotovljena »formalna« kazniva dejanja opustitve zagotavljanja popolne plačne dokumentacije, ne daje možnosti ustrezne prilagoditve sankcije teži ugotovljene kršitve in stopnji ter vrsti krivde storilca. Dodaten problem pri opisani kaznovalni praksi za kršitev »formalnega« kaznivega dejanja, pa predstavlja tudi ureditev plačila sodnih stroškov v upravnih kazenskih postopkih, saj se stroški sodnega postopka odmerijo v višini 20% naložene kazni. Glede na visoke kazni, ki se izrekajo v primerih nespoštovanja obveznosti zagotavljanja plačne dokumentacije na kraju opravljanja del, lahko stroški sodnega postopka znašajo tudi več 100.000 EUR. Zadevna ureditev in dejansko nalaganje plačila stroškov postopka ogroža obstoj tistega, ki bi želel uveljavljati pravico do sodnega varstva. Predložitveno sodišče zato meni, da ureditev plačila stroškov postopka sodnega varstva v povezavi z ureditvijo in politiko kaznovanja v zadevnih primerih, dejansko ovira pravico do poštenega sojenja.

Predložitveno sodišče je zato na podlagi 267. člena PDEU podalo predlog za sprejetje predhodne odločbe in SEU zastavilo več vprašanj glede razlage prava EU:

»1. Ali je treba člen 56 PDEU, *Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev* (UL L 18, 21. 1. 1997, str. 1) ter *Direktivo 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES* (UL L 159, 28. 5. 2014, str. 11) razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnemu predpisu, ki za kršitve formalnih obveznosti pri čezmejnem

zagotavljanju dela delavcev, kot je opustitev hranjenja plačnih dokumentov, predvideva zelo visoke upravne globe, zlasti visoke minimalne globe, ki se naložijo kumulativno za vsakega zadevnega delavca?

2. Če odgovor na prvo vprašanje ni pritrdilen:

Ali je treba člen 56 PDEU, Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in Direktivo 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES razlagati tako, da pri kršitvah formalnih obveznosti pri čezmejnem zagotavljanju dela delavcev nasprotujejo temu, da se kumulativne upravne globe lahko naložijo brez absolutnih zgornjih mej?»

Postopek je še v teku.

2.8.1.1.3 E.G., C-662/17

V navedeni zadevi je Vrhovno sodišče RS v skladu s 267. členom PDEU v predhodno odločanje predložilo več vprašanj glede razlage *Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite* (UL 2013, L 180, str. 60; v nadaljevanju: »Direktiva 2013/32/EU«).

Več o navedeni zadevi je pojasnjeno v poglavju Pomembnejše zaključene zadeve. SEU je namreč o zadevi že odločilo s sodbo z dne 18. 10. 2018.

2.8.1.2 Postopki po tožbi Komisije zaradi kršitve prava EU

2.8.1.2.1 Komisija proti Sloveniji, C-628/18

Komisija je 5. 10. 2018 pred SEU vložila tožbo zoper Slovenijo, s katero je zahtevala ugotovitev, da Slovenija, s tem, ko ni sprejela (vseh) zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos *Direktive 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU* (UL L 173, 12. 6. 2014, str. 349; v nadaljevanju: »Direktiva 2014/65/EU«) ter *Direktive (EU) 2016/1034 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. junija 2016 o spremembi Direktive 2014/65/EU o trgih finančnih instrumentov* (UL L 175, 30. 6. 2016, str. 8; v nadaljevanju: »Direktiva 2016/1034/EU«), ni izpolnila obveznosti iz 93. člena Direktive 2014/65/EU, kakor je bil spremenjen s 1. členom Direktive 2016/1034/EU. Komisija je tudi predlagala, da Sodišče, na podlagi tretjega odstavka 260. člena PDEU, naloži Sloveniji plačilo denarne kazni v znesku 7.224 EUR na dan, šteto od dneva razglasitve sodbe dalje, ter plačilo pavšalnega zneska v višini 1.978 EUR na dan, pomnoženega s številom dni trajanja kršitve, z najnižjim pavšalnim zneskom 496.000 EUR. Prav tako je Komisija predlagala, da se Sloveniji naloži plačilo stroškov postopka. V obravnavani zadevi gre za prvi primer, v katerem je Komisija zahtevala, da SEU obsodi Slovenijo na plačilo denarne in pavšalne kazni.

V tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, vloženi na podlagi 258. člena PDEU, lahko Komisija v skladu s tretjim odstavkom 260. člena PDEU Sodišču predlaga, naj v isti sodbi, v kateri ugotovi neizpolnitev obveznosti o obvestilu ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska in/ali denarne kazni. Citirani tretji odstavek 260. člena PDEU je novost, ki jo je uvedla Lizbonska pogodba z namenom krepitev mehanizma kazni, kot je bil predhodno vzpostavljen z Maastrichtsko pogodbo, s katerim naj bi denarne sankcije odvrčale države članice od neizpolnjevanja obveznosti iz Pogodb. Komisija je v svojem sporočilu z naslovom »*Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov*« (UL C 18, 19. 1. 2017, str. 10) opozorila na velik pomen prenosa direktiv v ustreznih rokih. V navedenem sporočilu iz leta 2017 je Komisija napovedala, da bo prilagodila svojo prakso glede zadev, predloženih SEU v skladu s tretjim odstavkom 260. člena PDEU, tako da bo sistematično zahtevala, da Sodišče naloži državi članici pavšalni znesek v kombinaciji s plačilom denarne kazni. Prav tako je Komisija navedla, da bo takšen pristop uporabila za postopke za ugotavljanje kršitve, v katerih je državi članici poslala opomin po objavi sporočila iz leta 2017. Uradni opomin

je Slovenija v tej zadevi prejela 26. 9. 2017, obrazloženo mnenje Komisije pa 26. 1. 2018. Glede na tožbeni zahtevek Komisije ter obdobje, ki je poteklo od 3. 7. 2017, ko bi morala Slovenija prenesti zadevno zakonodajo EU v svoj notranji pravni red, pa do sprejema nove zakonodaje, ocenjujemo, da bo znesek prisojene pavšalne kazni okoli 1 milijon EUR. Prav tako tudi ocenjujemo, da se plačilo pavšalnega zneska ne bo mogoče izogniti. Stališče Komisije, ki ga je navedla v sporočilu iz leta 2017, namreč je, da je »logična posledica pristopa v zvezi z uporabo pavšalnega zneska, da v primeru, ko država članica odpravi kršitev s prenosom direktive med postopkom pred Sodiščem, Komisija ne bo umaknila svoje tožbe zgolj iz tega razloga.« Če država članica odpravi kršitev med postopkom, Sodišče sicer ne more sprejeti odločitve, s katero bi naložilo državi članici denarno kazen, saj taka odločitev ne bi več imela uporabnega učinka. Vendar pa lahko naloži plačilo pavšalnega zneska, s čimer kaznuje trajanje kršitve do trenutka, ko je bila kršitev odpravljena, saj ta vidik spora z naknadno, a prepozno implementacijo, ni izgubil svojega pomena.

2.8.1.2.2 Komisija proti Sloveniji, C- 631/18

Komisija je dne 8. 10. 2018 pred SEU vložila tožbo zoper Slovenijo, s katero zahteva ugotovitev, da Slovenija s tem, ker ni sprejela (vseh) zakonov in drugih predpisov, potrebnih za usklajitev z *Delegirano direktivo Komisije (EU) 2017/593 z dne 7. aprila 2016 o dopolnitvi Direktive 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z zaščito finančnih instrumentov in sredstev, ki pripadajo strankam, obveznostmi glede upravljanja produktov in pravili, ki se uporabljajo za zagotavljanje ali prejemanje pristojbin, provizij ali kakršnih koli denarnih ali nedenarnih koristi* (UL L 87, 31. 3. 2017, str. 500), oziroma ker o določbah takšnih predpisov ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti iz 14. člena navedene direktive. Komisija v tožbi prav tako predlaga Sodišču naj naloži Sloveniji plačilo stroškov.

Navedena tožba je v vsebinski povezavi s tožbo v zadevi C-628/18. Ker pa v tem postopku ne gre za direktivo, ki bi bila sprejeta v skladu z zakonodajnim postopkom (pač pa gre za očitani neprenos delegirane direktive), tožba vsebuje le zahtevo za ugotovitev kršitve, ne pa tudi zahtevka za plačilo pavšalnega zneska in/ali denarne kazni. Postopek je še v teku.

2.8.1.2.3 Komisija proti Sloveniji, C-69/18

Komisija je dne 1. 2. 2018 pred SEU vložila tožbo zoper Slovenijo, s katero zahteva ugotovitev, da Slovenija s tem, ko do 17. 6. 2016 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos *Direktive 2014/56/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze* (UL L 158, 27. 5. 2014, str. 196; v nadaljevanju: »Direktiva 2014/56/EU«), oziroma ker o določbah takšnih predpisov ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti iz 2. člena navedene direktive. Komisija v tožbi predlaga, naj Sodišče Sloveniji, na podlagi tretjega odstavka 260. člena PDEU, naloži plačilo denarne kazni v znesku 7.986,60 EUR na dan, šteto od dneva razglasitve sodbe.

Prenos je bil izveden s sprejemom *Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o revidiranju* (v nadaljevanju: »ZRev-2A«), ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 84/18. Postopek je še v teku.

2.8.1.2.4 Komisija proti Sloveniji, C-188/18

Komisija je dne 12. 3. 2018 pred SEU vložila tožbo zoper Slovenijo, s katero zahteva ugotovitev, da Slovenija s tem, ko do 18. 4. 2016 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos *Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb* (UL L 94, 28. 3. 2014, str. 1; v nadaljevanju: »Direktiva 2014/23/EU«) oziroma, ker o določbah takšnih predpisov ni obvestila Komisije, ni izpolnila svojih obveznosti iz 51. člena te direktive. Komisija predlaga Sodišču, da na podlagi tretjega odstavka 260. člena PDEU Sloveniji naloži plačilo denarne kazni v znesku 8.992,32 EUR na dan, šteto od dneva razglasitve sodbe.

Postopek je še v teku.

2.8.1.3 Postopek po tožbi Slovenije zaradi kršitve prava EU

Slovenija v. Hrvaška, C-457/18

Slovenija je dne 13. 7. 2018 po pooblaščenim odvetnici dr. Maji Menard pred SEU vložila tožbo zoper Hrvaško zaradi neizpolnjevanja obveznosti. Tožeča stranka Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je tožena stranka kršila 2. člen in tretji odstavek 4. člena Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju: »PEU«), drugi odstavek 5. člena *Uredbe (EU) št. 1380/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o skupni ribiški politiki* (UL L 354, 28. 12. 2013, str. 22; v nadaljevanju: »Uredbe 1380/2013«), skupaj z njeno Prilogo I, sistem Evropske unije za nadzor, inšpekcijo in izvajanje pravil skupne ribiške politike, ki ga vzpostavljata *Uredba Sveta (ES) št. 1224/2009 z dne 20. novembra 2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike* (UL L 343, 22. 12. 2009, str. 1; v nadaljevanju: »Uredba 1224/2009«) in *Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 404/2011 z dne 8. aprila 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1224/2009 o vzpostavitvi nadzornega sistema Skupnosti za zagotavljanje skladnosti s pravili skupne ribiške politike* (UL L 112, 30. 4. 2011, str. 1; v nadaljevanju: »Izvedbena uredba 404/2011«), 4. člen in 17. člen, v povezavi s 13. členom, *Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)* (UL L 77, 23. 3. 2016, str. 1; v nadaljevanju: »Uredba 2016/399«) ter četrti odstavek 2. člena in prvi odstavek 11. člena *Direktive 2014/89/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje* (UL L 257, 28. 8. 2014, str. 135; v nadaljevanju: »Direktiva 2014/89/EU«). Prav tako tožeča stranka predlaga, da Sodišče naloži toženi stranki, naj nemudoma preneha z navedenimi kršitvami ter ji naloži plačilo stroškov postopka.

Povzetek tožbenih navedb je bil objavljen v Uradnem listu Evropske unije C 399/19 z dne 5. 11. 2018.

Slovenija v tožbi navaja, da z enostranskim neizpolnjevanjem zaveze, ki jo je sprejela v procesu pristopanja k EU, da bo spoštovala arbitražno razsodbo in s tem mejo, določeno v razsodbi ter druge obveznosti iz razsodbe, Hrvaška zavrača spoštovanje pravne države, ki je temeljna vrednota EU (2. člen PEU). S tem, ko enostransko zavrača izvajanje svojih obveznosti po arbitražni razsodbi, hkrati pa preprečuje Sloveniji celovito izvajanje suverenosti nad nekaterimi deli njenega ozemlja v smislu Pogodb, Hrvaška krši dolžnost lojalnega sodelovanja z EU in s Slovenijo v skladu s tretjim odstavkom 4. člena PEU. Ravnanje Hrvaške ogroža uresničevanje ciljev EU, tudi krepitev miru in vse tesnejšo zvezo narodov, ter cilje predpisov EU, ki se nanašajo na ozemlje držav članic (1. pododstavek tretjega odstavka 4. člena PEU). Hrvaška tudi onemogoča Sloveniji, da bi na svojem celotnem kopenskem in morskem ozemlju izvajala pravo EU in ravnala v skladu z njim, zlasti s sekundarnimi predpisi EU, ki se nanašajo na ozemlje držav članic (1. pododstavek tretjega odstavka 4. člena PEU).

Nadalje Slovenija v tožbi navaja, da Hrvaška krši Uredbo 1380/2013, zlasti ureditev vzajemnega dostopa v skladu s členom 5 in Prilogo I. Ureditev, ki se za Hrvaško in Slovenijo uporablja od 30. 12. 2017, 25 ribiškim plovilom vsake od držav omogoča prost dostop do teritorialnega morja druge države, kot je bilo razmejeno po mednarodnem pravu, tj. z arbitražno razsodbo. Hrvaška Sloveniji onemogoča uveljavljanje pravic v okviru te ureditve in s tem krši 5. člen Uredbe 1380/2013, saj (i) zavrača uveljavitev ureditve vzajemnega dostopa, (ii) zavrača priznanje veljavnosti zakonodaje, ki jo je Slovenija sprejela za ta namen, in (iii) s sistematičnim kaznovanjem onemogoča slovenskim ribičem prost dostop do voda, ki so bile z arbitražno razsodbo leta 2017 opredeljene kot slovenske, ter *a fortiori* do hrvaških voda, ki spadajo v področje uporabe ureditve vzajemnega dostopa.

Prav tako Hrvaška krši Uredbo 1224/2009 in Izvedbeno uredbo 404/2011. Hrvaška policijska plovila brez dovoljenja Slovenije spremljajo hrvaške ribiče, ko izvajajo ribolov v slovenskih vodah, s čimer slovenskim ribiškim inšpektorjem preprečujejo izvajanje nadzora. Hkrati hrvaški organi slovenskim ribičem, ko lovijo v slovenskih vodah, ki si jih lasti Hrvaška, izrekajo globe za nezakonito prehajanje meje in nezakoniti ribolov.

Dodatno, Hrvaška Sloveniji ne posreduje podatkov o dejavnostih hrvaških plovil v slovenskih vodah, kot zahtevata navedeni Uredbi. Hrvaška s tem Sloveniji onemogoča izvajanje nadzora v vodah pod njeno suverenostjo in jurisdikcijo ter ne spoštuje izključne pristojnosti, ki jo ima Slovenija kot obalna država v svojem teritorialnem morju, ter tako krši Uredbo 1224/2009 in Izvedbeno uredbo 404/2011.

Slovenija s tožbo uveljavlja tudi, da je Hrvaška kršila in krši Uredbo 2016/399 (Zakonik o schengenskih mejah). Hrvaška meje, določene z arbitražno razsodbo, ne priznava kot skupno mejo s Slovenijo, ne sodeluje s Slovenijo pri varovanju te »zunanjše meje« in ne more zagotavljati zadovoljivega varovanja, s čimer krši 13. in 17. člen navedene Uredbe 2016/399, kot tudi njen 4. člen, ki zahteva določitev meje v skladu z mednarodnim pravom.

Nenazadnje Slovenija v tožbi trdi, da je Hrvaška kršila in krši Direktivo 2014/89/EU, ki se uporablja za »morske vode« držav članic, kot so določene v skladu z ustreznimi določbami Konvencije ZN o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS) (četrti odstavek 2. člena Direktive 2014/89/EU). Hrvaška zavrača arbitražno razsodbo, ki je določila tako razmejitev ter – nasprotno – vključuje slovenske vode v svoje pomorsko prostorsko načrtovanje in posledično onemogoča uskladitev z zemljevidi Slovenije, s tem pa krši navedeno Direktivo, zlasti 8. in 11. člen. Postopek je še v teku.

2.8.2 Pomembnejše zaključene zadeve

Izpostaviti je treba sodbo v zadevi **Komisija proti Sloveniji**, C-506/17, v kateri je Sodišče v zvezi z 21 odlagališči ugotovilo, da Slovenija ni izpolnila svojih obveznosti po pravo EU.

Izmed zaključenih zadev, v katerih je bila Slovenija vključena kot udeleženec, je treba izpostaviti zadevo **E.G.**, C-662/17, ki je pomemba za razlago prava EU na področju mednarodne zaščite, zlasti v luči nedavne migrantske krize in še vedno prisotnih množičnih migracij v Evropo.

Za razlago prava EU so pomembne tudi zadeve **Čepelnik**, C-33/17; **Božičević Ježovnik**, C-528/2017, ter **NKBM**, C-215/17, v katerih je bila Slovenija vključena kot udeleženec.

2.8.2.1 Postopki po tožbi Komisije zaradi kršitve prava EU

Komisija proti Sloveniji, C-506/17

Sodišče je 28. 11. 2018 izdalo sodbo, s katero je odločilo o tožbenem zahtevku Komisije, da Slovenija s tem, da v primeru vsakega od naslednjih odlagališč: Dragonja, Dvori, Rakek – Pretržje, Bukovžlak – Cinkarna, Suhadole, Lokovica, Mislinjska Dobrava, Izola, Mozelj, Dolga Poljana, Dolga vas, Jelšane, Volče, Stara gora, Stara vas, Dogoš, Mala gora, Tuncovec – steklarna, Tuncovec – OKP, in Bočna – Podhom, ni sprejela, v skladu s točko g 7. člena in 13. členom *Direktive 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih* (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228; v nadaljevanju »Direktiva 1999/31/ES«), potrebnih ukrepov za čimprejšnje zaprtje odlagališč, ki jim v skladu z 8. členom ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje, ni izpolnila svojih obveznosti iz točke b 14. člena iste direktive. Glede odlagališča Ostri Vrh je tožnica zahtevala ugotovitev, da Slovenija ni sprejela potrebnih ukrepov v smislu dovolitve potrebnih del, določitve prehodnega obdobja za popolno izvedbo načrta prilagoditve in uskladitev z zahtevami Direktive 1999/31/ES, razen zahtev iz prve točke Priloge I v osmih letih po datumu, določenem v prvem odstavku 18. člena te direktive, s čimer ni izpolnila svojih obveznosti iz točke c 14. člena iste direktive.

Sodišče je tožbenemu zahtevku Komisije v celoti ugodilo in ni sledilo stališčem Slovenije, da je treba 21 odlagališč, ki jih je zajemala tožba, umestiti v tri kategorije odlagališč glede na rok, ki velja za njihovo uskladitev z Direktivo 1999/31/ES ali njihovo zaprtje.

Sodišče je uvodoma analiziralo vsebino 14. člena Direktive 1999/31/ES. Potrdilo je, da je bila s to določbo uvedena prehodna ureditev z namenom, da po poteku prehodnega obdobja 16. 7. 2009²¹ vsa odlagališča, ki so že delovala ob začetku veljavnosti direktive oziroma na dan, ko je direktiva postala zavezujoča tudi za nove države članice EU ob kasnejših širitvah, bodisi še naprej obratujejo v skladu z novimi okoljevarstvenimi zahtevami direktive ali pa z delovanjem prenehajo. Obveznost države članice iz točke b 14. člena Direktive 1999/31/ES je tako obsegala izdajo dokončne odločbe glede nadaljevanja obratovanja na podlagi predložitve načrta prilagoditve posameznega odlagališča, pri čemer je dovolila nadaljevanje obratovanja le tistim odlagališčem, ki izpolnjujejo zahteve iz 8. člena, za tista, ki teh zahtev ne izpolnjujejo, pa je bila zavezana sprejeti ukrepe za njihovo čimprejšnje zaprtje v skladu s točko g 7. člena in 13. členom direktive, a najkasneje do 16. 7. 2009. Ciljno stanje obstoječih odlagališč po izteku prehodnega obdobja je bilo torej nadaljnje obratovanje tistih, ki so bila povsem usklajena z zahtevami direktive, ali njihovo zaprtje v skladu z določbami direktive.

Pri presoji, ali je Slovenija izpolnila svoje obveznosti iz 14. člena Direktive 1999/31/ES, je Sodišče izhajalo iz svoje ustaljene sodne prakse, da je treba rok za neizpolnitev obveznosti presojati glede na položaj države članice ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki je v konkretnem primeru potekel 23. 6. 2016. Zato dejstva, da so bile za odlagališča Suhadole, Tuncovec – Steklarna, Mala gora, Lokovica in Rakek – Pretržje v letu 2017 izdane odločbe o njihovem zaprtju, Sodišče ni moglo upoštevati.

V zvezi z odlagališči Dogoš, Bukovžlak – Cinkarna in Stara gora Sodišče ni sledilo razlogovanju Slovenije, da so se upravljavci teh odlagališč odločili nadaljevati z obratovanjem, a ker do konca leta 2008 še niso izvedli predvidenih prilagoditvenih del, zanje ne more veljati 16. 7. 2009 kot skrajni rok za njihovo zaprtje. Pojasnilo je, da je navedeni datum absolutni skrajni rok prehodnega obdobja, po izteku katerega so lahko obratovala le z direktivo usklajena odlagališča, za vsa ostala obstoječa odlagališča pa so morale države članice sprejeti ustrezne ukrepe za njihovo zaprtje. Ker navedena odlagališča 16. 7. 2009 niso bila zaprta, je Sodišče odločilo, da Slovenija ni izpolnila obveznosti, ki ji jih je v zvezi s temi odlagališči nalagala direktiva.

Glede odlagališč Dragonja, Dvori, Mislinjska Dobrava, Izola, Mozelj, Dolga Poljana, Dolga vas, Jelšane, Volče, Stara vas, Tuncovec – OKP in Bočna – Podhom je Sodišče zavrnilo trditve Slovenije, da teh odlagališč ni nameravala zapreti, temveč je bilo zanje po izvedenih prilagoditvenih delih in uskladitvi z zahtevami direktive predvideno nadaljevanje obratovanja. Toženi stranki je očitalo, da bi morala v skladu s prvim odstavkom 15. člena Direktive 1999/31/ES Komisijo jasno obvestiti, da namerava obstoječa odlagališča uskladiti z direktivo ali jih zapreti, ter jo sezniniti z izvedbo prilagoditvenih del. V zvezi z dovoljenji za obratovanje, ki so morala biti izdana v skladu z 8. členom direktive pred 16. 7. 2009 in ki so predpogoj za zakonito nadaljevanje obratovanja tudi po izteku prehodnega obdobja, je Sodišče odločilo, da dovoljenja za obratovanje, podaljšana na podlagi nacionalne zakonodaje za obdobje po 16. 7. 2009, kakršna so dovoljenja, ki jih je izdala Slovenija, ni mogoče opredeliti kot dovoljenje v skladu z direktivo, saj le-ta ne določa možnosti podaljšanja dovoljenj, poleg tega po mnenju Sodišča podaljšana dovoljenja ne vsebujejo informacij, ki jih morajo vsebovati dovoljenja, izdana na podlagi 8. člena direktive. Čeprav je Sodišče priznalo, da je podaljšanje dovoljenj z nacionalno zakonodajo omogočilo njihovo obratovanje po 16. 7. 2009, takšno ravnanje ne ustreza izpolnitvi obveznosti glede izdaje dokončnega dovoljenja za obratovanje posameznega odlagališča na podlagi 8. člena direktive po izteku prehodnega obdobja. Ob ugotovljenih pomanjkljivostih glede dovoljenj za obratovanje je Sodišče sicer pavšalno navedlo, da iz spisa ni razvidno, da se je Slovenija na podlagi načrtov prilagoditve odločila, da jih bo uskladila z zahtevami direktive, ter zaključilo, da navedenih 14 odlagališč 16. 7. 2009 ni izpolnjevalo zahtev iz direktive, zato bi morala do navedenega datuma zagotoviti njihovo zaprtje v skladu s točko g 7. člena in 13. členom direktive.

Sodišče je v zvezi z odlagališčem Ostri vrh poudarilo, da je bilo za to odlagališče določeno, da ga je treba uskladiti z zahtevami iz direktive, vendar dovoljenja za obratovanje, podaljšanega v skladu z nacionalno zakonodajo za

²¹ Prehodno obdobje osmih let po direktivi je tudi za Slovenijo, ki za izpolnitev obveznosti iz navedene direktive v pristopnih pogajanjih ni zahtevala prehodnega obdobja, potekel 16. 7. 2009, in velja tako za zaprtje kot tudi za prilagoditev obratujočih odlagališč.

obdobje po 16. 7. 2009, ni mogoče opredeliti kot dovoljenje v smislu 8. člena Direktive 1999/31/ES. Hkrati pa argumenta Slovenije, da bo upravljavec navedenega odlagališča opravil zapiralna dela do 30. 5. 2019, ni bilo mogoče upoštevati, saj je to dejstvo nastopilo po izteku roka, določenega za odgovor na dodatno obrazloženo mnenje.

Sodba o neizpolnitvi obveznosti je ugotovitevna, ki jo mora Slovenija izvršiti v razumnem roku po njeni izdaji. Če bi Komisija v okviru nadzora nad izvršitvijo sodbe na podlagi informacij, posredovanih s strani Slovenije menila, da Slovenija ni sprejela potrebnih ukrepov, bi lahko na podlagi drugega odstavka 260. člena PDEU vložila novo tožbo, v kateri bi lahko zahtevala plačilo pavšalnega zneska in denarne kazni za vsak dan zamude pri sprejetju ukrepov za izvršitev sodbe v obravnavani zadevi.

2.8.2.2 Postopki predhodnega odločanja

2.8.2.2.1 E. G., C-662/17

V navedeni zadevi je Vrhovno sodišče RS v skladu s 267. členom PDEU Sodišču EU v predhodno odločanje predložilo več vprašanj glede razlage *Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite* (UL 2013, L 180, str. 60; v nadaljevanju: »Direktiva 2013/32/EU«).

V tej zadevi je mladoletni E. G. dne 9. 12. 2015 prestopil slovensko mejo, potem ko je preko Turčije, Grčije, Srbije in Hrvaške pripotoval iz Irana. Ob nastanitvi v kriznem centru za otroke v Kopru je 11. 12. 2015 pri Ministrstvu za notranje zadeve zaprosil za priznanje mednarodne zaščite. Ministrstvo je z odločbo z dne 9. 2. 2016 ugotovilo, da ne izpolnjuje pogojev za priznanje statusa begunca, da pa se mu lahko do njegove polnoletnosti prizna status subsidiarne zaščite. E. G. je zoper odločbo vložil tožbo, ki ji je Upravno sodišče RS ugodilo, navedeno odločbo odpravilo ter zadevo vrnilo Ministrstvu za notranje zadeve v ponovni postopek. Ministrstvo je z odločbo z dne 21. 2. 2017 mladoletnemu E. G. ponovno priznalo status subsidiarne zaščite. Ta odločba je temeljila zlasti na obrazložitvi, da bi bil E. G. v primeru vrnitve v Afganistan prepuščen samemu sebi, brez podpore družine, in bi bil zaradi mladoletnosti zlahka tarča fizičnega nasilja, trgovine z ljudmi, spolnih zlorab ali dela v nehumanih in nevarnih razmerah, torej soočen z nevarnostjo resne škode v smislu nečloveškega ali poniževalnega ravnanja. Zoper odločbo ministrstva je E. G. ponovno vložil tožbo na Upravno sodišče RS, ki pa jo je tokrat zavrnilo s sodbo. Zoper sodbo je E. G. vložil pritožbo na Vrhovno sodišče RS, v kateri je izpodbijal zavrnitev njegove prošnje za priznanje statusa begunca.

E. G. je v utemeljitev pritožbe med drugim navedel, da se želi v Sloveniji vključiti v okolje, se naučiti slovenščine in končati šolanje v tej državi članici, vendar je za to potrebno, da se mu prizna status begunca, saj mu le ta status zagotavlja zadostno stopnjo varnosti, v nasprotju s statusom subsidiarne zaščite, ki bo prenehal takoj, ko postane polnoleten, to je 31. 12. 2019. Vrhovno sodišče RS je menilo, da se glede na to, da se v slovenskem pravu v skladu s prvim odstavkom 90. člena *Zakona o mednarodni zaščiti* (Uradni list RS št. 16/17; v nadaljevanju: »ZMZ-1«) na podlagi obeh oblik mednarodne zaščite priznavajo iste pravice, zastavlja vprašanje, ali je tožba zoper sporno odločbo z vidika slovenskega prava in prava EU, zlasti drugega odstavka 46. člena *Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite* (UL 2013, L 180, str. 60; v nadaljevanju: »Direktiva 2013/32/EU«), v delu, v katerem je z njo zavrnjena prošnja za priznanje statusa begunca, nedopustna, ker prosilec, ki mu je priznan status subsidiarne zaščite, nima zadostnega interesa za nadaljevanje postopka.

SEU, ki je na podlagi 267. člena PDEU odločalo o predlogu za sprejem predhodne odločbe, je poudarilo, da 2. pododstavek drugega odstavka 46. člena Direktive 2013/32/EU državi članici omogoča, da določi, da se lahko pravno sredstvo zoper odločbo, s katero je bila ugotovljena neutemeljenost prošnje za priznanje statusa begunca, vendar je bil z njo priznan status mednarodne zaščite, zavrže kot nedopustno zaradi neobstoja zadostnega interesa, če status mednarodne zaščite, ki ga je priznala ta država članica, omogoča »iste pravice in koristi« kot status

begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu. Po mnenju Sodišča je treba značilnosti pravnega sredstva iz 46. člena Direktive 2013/32/EU določiti v skladu s 47. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: »Listina«), ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva (sodba z dne 26. 7. 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, § 31). Navedeno načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava EU, je sestavljeno iz različnih elementov, ki zajemajo zlasti pravico do obrambe, načelo enakosti orožij, pravico do dostopa do sodišč ter pravico do svetovanja, obrambe in zastopanja. Po mnenju Sodišča je zato treba izključitev pravice do pravnega sredstva iz 2. pododstavka drugega odstavka 46. člena Direktive 2013/32/EU razlagati ozko. Pomeni namreč izjemo od pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper vsakršno odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, ki je določena s 46. členom te direktive, in omejitev temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki je določena s 47. členom Listine. Izključitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva je zato po mnenju Sodišča treba razlagati tako, da jo je mogoče uporabiti le, če gre za dejansko enakost med pravicami in koristmi, ki jih omogoča status subsidiarne zaščite, ki ga prizna zadevna država članica, in tistimi, ki jih omogoča status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu, ki se uporablja. Če bi se glede zakonodaje države članice izkazalo, da pogoj v zvezi z dejansko enakostjo pravic in koristi, ki izhajajo iz zadevnih dveh statusov mednarodne zaščite, ni izpolnjen, kot velja za slovensko pravo glede pravice do prebivanja in nekaterih tako imenovanih »nadaljnjih upravičenj«, mora imeti prosilec možnost, da zoper odločbo, s katero mu je zavrnjen status begunca, vendar mu je priznan status subsidiarne zaščite, vložijo pravno sredstvo, čeprav ta prosilec ne uveljavlja oziroma še ne uveljavlja ene od navedenih pravic, ki se na podlagi teh dveh statusov mednarodne zaščite različno priznavajo. Tudi če E. G. ni (še) uveljavljal nekaterih nadaljnjih upravičenj, ki se na podlagi zadevnih dveh statusov mednarodne zaščite priznavajo različno, pa je Sodišče poudarilo, da je bil glavni namen pravnega sredstva, ki ga je vložila zadevna oseba, prav pridobitev daljše in stabilnejše pravice do prebivanja, kar bi tej osebi med drugim omogočalo nadaljevanje šolanja v Sloveniji po polnoletnosti.

Na podlagi navedenega je Sodišče s sodbo z dne 18. 10. 2018 odločilo, da je treba 2. pododstavek drugega odstavka 46. člena Direktive 2013/32/EU razlagati tako, da status subsidiarne zaščite, ki se priznava z zakonodajo države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ne omogoča »istih pravic in koristi kot status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu« v smislu te določbe, tako da sodišče te države članice pravnega sredstva zoper odločbo, s katero je ugotovljena neutemeljenost prošnje za priznanje statusa begunca, vendar se z njo prizna status subsidiarne zaščite, ne more zavreči kot nedopustnega zaradi nezadostnega interesa prosilca za nadaljevanje postopka, če se izkaže, da te pravice in koristi, ki izhajajo iz teh dveh statusov mednarodne zaščite, na podlagi nacionalne zakonodaje, ki se uporablja, dejansko niso enake.

Takega pravnega sredstva ni mogoče zavreči kot nedopustnega, tudi če se glede na konkretni položaj prosilca ugotovi, da ta s priznanjem statusa begunca ne bi pridobil več pravic in koristi kot s priznanjem statusa subsidiarne zaščite, ker ne uveljavlja ali še ne uveljavlja pravic, ki se priznavajo na podlagi statusa begunca, ki pa se na podlagi statusa subsidiarne zaščite ne priznavajo oziroma se priznavajo v manjši meri.

2.8.2.2.2 Čepelnik, C-33/17

V obravnavani zadevi je Okrajno sodišče v Pliberku (Avstrija), ki je odločalo v sporu med pogodbenima strankama, na SEU naslovilo predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi 267. člena PDEU, v katerem je želelo izvedeti, ali je treba 56. člen PDEU in *Direktivo 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI)* (UL 2014, L 159, str. 11) razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero lahko pristojni državni organi naročniku del, ki ima sedež v tej državi članici, odredijo ustavitev plačil njegovemu sopogodbeniku, ki ima sedež v drugi državi članici, in mu celo naložijo plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo, in sicer za zavarovanje plačila morebitne denarne kazni, ki bi bila lahko temu sopogodbeniku naložena v primeru ugotovljene kršitve delovnega prava države članice. Slovenija se je udeležila

postopka predhodnega odločanja, saj je štela, da bo odločitev SEU pomembna za številne slovenske ponudnike storitev v Avstriji.

Družba Čepelnik je družba z omejeno odgovornostjo s sedežem v Sloveniji. Ta družba je z avstrijskim naročnikom sklenila podjemno pogodbo o opravljanju gradbenih del na enodružinski hiši v Avstriji, za skupni znesek 12.200 EUR. Med pogodbenima strankama je bilo dogovorjeno predplačilo v višini 7.000 EUR, ki ga je naročnik tudi plačal. Preostanek bi moral naročnik plačati po zaključku in predaji pogodbenih del.

Dne 16. 3. 2016 je avstrijska Finančna policija na gradbišču izvedla nadzor in ugotovila, da družba Čepelnik v nasprotju z avstrijsko zakonodajo pri pristojnih nacionalnih uradih ni prijavila zaposlitve dveh napotenih delavcev na tem gradbišču in da družba ni imela pri sebi plačilnih listov v nemškem jeziku za štiri napotene delavce. Finančna policija je po tej ugotovitvi naročniku odredila ustavitev plačil za zadevna gradbena dela. Poleg tega je pozvala Okrajno glavarstvo Velikovec (Avstrija), naj naročniku naloži plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo, in sicer 5.200 EUR. Okrajno glavarstvo Velikovec je 17. 3. 2016 tej zahtevi ugodilo in naročniku naložilo plačilo varščine v višini 5.200 EUR za zavarovanje plačila morebitne denarne kazni, ki bi bila lahko družbi Čepelnik izrečena v poznejšem postopku. Naročnik se zoper to odločbo ni pritožil in je zahtevano varščino plačal. Družbi Čepelnik pa je bilo s sodbama z dne 11. in 12. 10. 2016 naloženo plačilo denarne kazni v višini 1.000 EUR oziroma 8.000 EUR za dva upravna prekrška, ki naj bi ju finančna policija ugotovila pri nadzoru z dne 16. 3. 2016.

Upravni organ Okrajnega glavarstva Velikovec je naložitev ukrepa prepovedi nadaljnjih plačil in plačila varščine utemeljil izključno na okoliščini, da ima družba Čepelnik sedež v drugi državi članici EU, zaradi česar naj bi bila tako kazenski pregon kakor tudi morebitna izvršitev plačila denarne kazni, bistveno otežena. Finančne okoliščine družbe Čepelnik v postopku naložitve varščine niso bile preverjene, prav tako družba Čepelnik ni bila stranka zadevnega upravnega postopka, v katerem sta bila odrejena zgoraj navedena ukrepa. Plačilo varščine, kot obliko jamstva za morebitno denarno kazen, za katero naj bi bil morebiti odgovoren podjemnik, se skladno z avstrijskim pravom naloži glede na višino zagrožene kazni in glede na višino še neplačane pogodbene vrednosti, vendar pa povsem neodvisno od tega, ali je terjatev za opravljeno pogodbeno delo že nastala in zapadla, ali je pogodbeno delo dokončano, ali so bila v pogodbi dogovorjena zadržana sredstva ter ne da bi upoštevali morebitne napake pri gradnji ali druge neizpolnitve izvajalca storitev.

Po dokončanju del je družba Čepelnik od naročnika zahtevala plačilo zneska 5.000 EUR. Ker ta tega zneska ni plačal, je družba Čepelnik plačilo za opravljena dela uveljavljala po sodni poti pred Okrajnim sodiščem v Pliberku (predložitveno sodišče). Naročnik je zoper plačilo preostanka pogodbene vrednosti v civilnem postopku podal ugovor, v katerem je zatrjeval, da je zahtevani preostali znesek pogodbenih del v višini 5.000 EUR že plačal tako, da je na podlagi odločbe Okrajnega glavarstva Velikovec plačal varščino v višini 5.200 EUR. Plačilo varščine pa skladno z avstrijskim pravom učinkuje tako, da ga razbremenjuje dolga do družbe Čepelnik.

SEU je v sodbi z dne 13. 11. 2018 ugotovilo, da lahko ukrepi, ki naročniku del nalagajo ustavitev plačil, ki jih dolguje svojemu sopogodbenu, in plačilo varščine v višini še neplačanega zneska plačila za delo, če obstaja utemeljen sum, da je izvajalec storitev storil upravni prekršek v zvezi z nacionalno delovnopravno zakonodajo, odvrčajo tako naročnike del zadevne države članice od sodelovanja s ponudniki storitev, ki imajo sedež v drugi državi članici, kot tudi ponudnike storitev iz druge države članice od ponujanja svojih storitev navedenim naročnikom. Takšni ukrepi namreč zlasti povzročijo, da mora zadevni prejemnik storitev vnaprej plačati znesek plačila za delo, ki ga še dolguje, s čimer se mu odvzame možnost, da pridrži del tega zneska kot nadomestilo v primeru napak ali zamude pri dokončanju del. Prav tako pa so ti ukrepi takšni, da ponudnikom storitev s sedežem v drugih državah članicah jemljejo pravico, da od svojih avstrijskih strank zahtevajo plačilo še neplačanega zneska zadevnih del, s čimer te ponudnike izpostavljajo tveganju za zamude pri plačilih. Šteti je torej treba, da opisani ukrepi pomenijo omejitev svobode opravljanja storitev iz 56. člena PDEU.

Prav tako je Sodišče poudarilo, da iz njegove ustaljene sodne prakse izhaja, da je mogoče nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja temeljnih svoboščin, zagotovljenih s PDEU, vendarle

dopustiti, če ustrezajo nujnim razlogom v splošnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresničitve cilja, ki mu sledijo, in če ne presegajo tega, kar je nujno za uresničenje tega cilja (sodba z dne 18. 5. 2017, *Lahorgue*, C-99/16, EU:C:2017:391, § 31). Socialno varstvo delavcev, boj proti goljufijam, zlasti socialnim, in preprečevanje zlorab prav gotovo spadajo med cilje, ki jih je mogoče šteti za nujne razloge v splošnem interesu in ki bi lahko upravičili omejitev svobode opravljanja storitev. Vendar pa je Sodišče ugotovilo, da je treba za sporno avstrijsko ureditev šteti, da presega tisto, kar je nujno za uresničenje ciljev varstva delavcev ter boja proti goljufijam, zlasti socialnim, in preprečevanja zlorab. Zadevna ureditev namreč omogoča sprejetje ukrepov, še preden pristojni organ ugotovi upravni prekršek, ki bi kazal na goljufijo, zlasti socialno, na zlorabo ali na ravnanje, ki bi lahko ogrožalo varstvo delavcev. Prav tako ta ureditev ne določa, da bi lahko izvajalec storitev, ki ga bremeni tak »utemeljen sum«, pred sprejetjem navedenih ukrepov predstavil svoja stališča o dejstvih, ki se mu očitajo. Nenazadnje pa znesek varščine, ki jo je mogoče naložiti prejemniku storitev, v skladu z avstrijsko ureditvijo ustreza znesku plačila za delo, ki se ob sprejetju tega ukrepa še dolguje. Ker torej lahko pristojni organi znesek varščine določijo, ne da bi upoštevali morebitne napake pri gradnji ali druge neizpolnitve izvajalca storitev pri izpolnitvi pogodbe o opravljanju del, ta lahko presega (v nekaterih primerih tudi precej) znesek, ki ga mora zadevni naročnik del običajno plačati po končanju del. Po preučitvi vseh okoliščin obravnavane zadeve je zato Sodišče zaključilo, da so sporni ukrepi nesorazmerni, zaradi česar so v nasprotju s 56. členom PDEU.

2.8.2.2.3 Božičević Ježovnik, C-528/2017

Vrhovno sodišče RS je v upravnem sporu med tožečo stranko g. Božičević Ježovnikom in toženo stranko Slovenijo glede naknadne odločbe o odmeri DDV za transakcije uvoza banan iz tretjih držav na SEU naslovido predlog za sprejetje predhodne odločbe. V njem je želelo izvedeti, ali je treba točko d prvega odstavka 143. člena *Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost* (UL 2006, L 347, str. 1), kakor je bila spremenjena z *Direktivo Sveta 2009/69/ES z dne 25. junija 2009* (UL 2009, L 175, str. 12) (v nadaljevanju: »Direktiva o DDV«), razlagati tako, da mora v okoliščinah, v katerih je bil davčni zavezanec, ki je uvoznik in dobavitelj, upravičen do oprostitve DDV pri uvozu na podlagi odobritve, ki so jo pristojni carinski organi izdali po predhodnem preverjanju na podlagi dokazov, ki jih je predložil ta davčni zavezanec, slednji vseeno naknadno plačati DDV, čeprav se ob naknadnem preverjanju izkaže, da vsebinski pogoji za oprostitvev niso bili izpolnjeni. Vrhovno sodišče RS je torej želelo izvedeti, ali je lahko uvoznik (deklarant), ki ob uvozu uveljavlja oprostitvev plačila DDV, ker je blago namenjeno za dobavo v drugo državo članico, odgovoren za plačilo DDV (če je naknadno ugotovljeno, da pogoji za oprostitvev dejansko niso bili izpolnjeni) na enak način, kot je odgovoren za plačilo carinskega dolga ali pa je njegova odgovornost enaka kot je odgovornost davčnega zavezanca, ki opravi oproščeno dobavo blaga znotraj Skupnosti iz prvega odstavka 138. člena *Direktive o DDV*. G. Božičević Ježovnik je opravljal dejavnost uvoza in distribucije banan kot samostojni podjetnik. V spornem obdobju je g. Božičević Ježovnik v Slovenijo uvozil banane iz tretjih držav. Za uvožene banane se je na podlagi carinskih deklaracij, ki so bile pri pristojnem carinskem uradu v Kopru vložene med 26. 8. 2009 in 26. 1. 2011, uporabil tako imenovani »carinski postopek 42«, s čimer je bila omogočena njihova sprostitev v prosti promet brez plačila DDV pri uvozu. Da bi M. Božičević Ježovnik dokazal, da so bile navedene banane namenjene prevozu v druge države članice, je predložil izjave o namembnosti in izjave o končni destinaciji, ki so jih ožigosali deklarirani prejemniki blaga. G. Božičević Ježovnik je uvožene banane po pogajanjih in naročilih, ki so se opravila telefonsko, prodal pridobiteljem s sedežem v Romuniji. Računi, vključno s predračuni in ostalimi dokumenti, so bili izmenjani po elektronski pošti, faksu ali navadni pošti. Pred sklenitvijo pogodbe je preveril registracijsko in identifikacijsko številko gospodarskega subjekta (številka EORI) pridobiteljev ter veljavnost njihovih identifikacijskih števil za DDV. Od njih je zahteval predložitev izjave, da se zavezujejo banane odpeljati v drugo državo članico. Ko je g. Božičević Ježovnik od pridobiteljev prejel plačilo, jim je v pristanišču v Kopru izročil ocarinjene banane, s čimer je nanje prenesel lastninsko pravico na teh bananah. Pridobitelji so nato poskrbeli za prevoz teh banan v Romunijo in za vračilo potrjenih prevoznih listin CMR po raztovoru blaga na končni destinaciji.

Ob naknadnem preverjanju carinskih deklaracij g. Božičevića Ježovnika je carinski urad ugotovil, da je bilo več romunskih pridobiteljev za namene DDV registriranih malo pred prvo dobavo in da so bili še istega dne izbrisani

iz sistema DDV. Po navedbah urada so bile prevozne listine CMR, ki jih je na zahtevo predložil g. Božičević Ježovnik, slabo vidne in nepopolno izpolnjene, navedbe o datumu in kraju razkladanja blaga na njih pa pomanjkljive. Poleg tega je navedeni urad ugotovil, da so bile prodajne vrednosti banan identične cenam, po katerih jih je g. Božičević Ježovnik kupil, ali pa je šlo le za minimalna odstopanja, da so podatki o teži banan na prodajnih računih drugačni od podatkov o teži blaga na carinskih deklaracijah ter da je imel tožnik v poslovnih knjigah evidentirane druge račune od tistih, ki jih je za isto blago predložil carinskemu uradu in davčnim organom. Carinski urad je pridobil podatke od romunskih davčnih organov. Po navedbah teh organov so bili nekateri romunski pridobitelji neplačujoči gospodarski subjekti, ki niso opravljali dejavnosti na registriranem naslovu, ki se niso odzivali na njihove pozive ter katerih direktorji so turški, iraški, madžarski in egiptovski državljani. Poleg tega so po navedbah teh organov nekateri prevozniki potrdili prevoz in razkladanje blaga na nekem veleprodajnem mestu v Romuniji. Navedli naj bi, da so naročila za prevoz dobili po telefonu, plačilo pa v gotovini. Drugi prevozniki so zanikali avtentičnost podpisov na prevoznih dokumentih in obstoj vsakršne povezave s pridobitelji. Na podlagi teh elementov je carinski urad ugotovil, da g. Božičević Ježovnik ni dokazal, da so zadevne banane zapustile slovensko ozemlje in da so bile izročene deklariranim pridobiteljem. Ta urad je poleg tega štel, da g. Božičević Ježovnik ni ravnal dovolj skrbno, da ni izvedel osnovnih preveritev pridobiteljev in da je spregledal indice utaje DDV. Carinski urad je zato z odločbo z dne 24. 5. 2013 g. Božičeviću Ježovniku naložil plačilo DDV v znesku 242.949,04 EUR.

Sodišče je v sodbi z dne 25. 10. 2018 poudarilo, da je v okviru oprostitve dobav blaga znotraj Unije na podlagi 138. člena Direktive o DDV že razsodilo, da ni v nasprotju s pravom Unije, da se od gospodarskega subjekta zahteva, da ravna v dobri veri in sprejme vse ukrepe, ki jih je od njega mogoče razumno zahtevati, zato da se prepriča, ali transakcija, ki jo je opravil, ne vodi do sodelovanja pri davčni utaji. Če je torej davčni zavezanec vedel ali bi moral vedeti, da je bila transakcija, ki jo je izvedel, del utaje, ki jo je storil pridobitelj, in ni sprejel vseh razumnih ukrepov, ki bi jih lahko, zato da bi to utajo preprečil, mu je treba pravico do oprostitve zavrniti (sodba z dne 6. 9. 2012, *Mecsek-Gabona*, C-273/11, EU:C:2012:547, § 54). Prav tako je Sodišče poudarilo, da se odgovornost dobavitelja za naknadno plačilo DDV presoja drugače od odgovornosti uvoznika za plačilo carin. Uvoznik mora namreč plačati carino za uvoz blaga, glede katerega je izvoznik storil carinsko kršitev, tudi če je uvoznik dobroveren in ni nikakor sodeloval pri tej kršitvi (glej v tem smislu sodbo z dne 17. 7. 1997, *Pascoal & Filhos*, C-97/95, EU:C:1997:370, § 61). Vendar pa je Sodišče opozorilo, da omenjene sodne prakse ni mogoče uporabiti za presojo vprašanja, ali je lahko dobavitelj v okviru transakcije znotraj Unije, ki pomeni utajo, zavezan za naknadno plačilo DDV. Iz tega izhaja, da v okviru oprostitve dobav blaga znotraj Unije na podlagi 138. člena Direktive o DDV od dobavitelja blaga, ki je v dobri veri in po sprejetju vseh ukrepov, ki se od njega lahko razumno zahtevajo, opravil transakcijo, ki je brez njegove vednosti bila del utaje, ki jo je storil pridobitelj, ni mogoče zahtevati naknadnega plačila DDV. Ta sodna praksa pa se uporablja tudi za ureditev oprostitve pri uvozu blaga, namenjenega dobavi znotraj Unije, kot določeno v točki d prvega odstavka 143. člena Direktive o DDV. Zgolj na podlagi določb carinskega zakonika zato ni mogoče sklepati, da lahko navedeni organi od davčnega zavezanca uvoznika zahtevajo naknadno plačilo DDV pri uvozu v vseh okoliščinah in brez presoje njegove skrbnosti in dobrovernosti.

SEU je zato dalo predložitvenemu sodišču napotilo, da mora v nadaljnjem postopku opraviti celovito presojo vseh elementov in okoliščin dejanskega stanja spora o glavni stvari, da bi ugotovilo, ali je g. Božičević Ježovnik ravnal v dobri veri in sprejel vse ukrepe, ki se lahko od njega razumno zahtevajo, da bi se prepričal, da opravljene transakcije ne vodijo do njegovega sodelovanja pri davčni utaji. Zgolj dejstvo, da je bilo zadevno blago najprej uvoženo iz tretje države, namreč ne utemeljuje strožjega pristopa glede odgovornosti g. Božičevića Ježovnika od tistega, ki bi se uporabil v okviru navadne transakcije znotraj Unije, kakor je urejena v prvem odstavku 138. člena Direktive o DDV. Če bi torej predložitveno sodišče v nadaljnjem postopku ugotovilo, da je z objektivnimi elementi dokazano, da je zadevni davčni zavezanec vedel ali bi moral vedeti, da so bile dobave, opravljene po uvozi iz postopka v glavni stvari, del utaje, ki jo je storil pridobitelj, in da ni sprejel vseh razumnih ukrepov, ki bi jih lahko, zato da bi to utajo preprečil, bi morale pravico do oprostitve DDV pri uvozu zavrniti. Če pa bi ugotovilo, da davčni zavezanec ni vedel niti ni mogel vedeti, da so bile dobave, opravljene po zadevnih uvozi,

del utaje, ki jo je storil pridobitelj, in da je sprejel vse razumne ukrepe, ki jih je lahko, zato da bi to utajo preprečil, mu pravice do oprostitve pri uvozu ne more zavrniti.

2.8.2.2.4 NKBM, C-215/17

Vrhovno sodišče RS je v obravnavani zadevi skladno s 267. členom PDEU v upravnem sporu med tožečo stranko Novo kreditno banko Maribor, d.d., iz Maribora, Slovenija (v nadaljevanju: »NKBM«) in toženo stranko Slovenijo, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, postavilo SEU vprašanja o skladnosti določb *Zakona o dostopu do informacij javnega značaja* (v nadaljevanju: »ZDIJZ«) z določbami *Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja* (UL L 345, 31. 12. 2003, str. 90, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13 zvezek 032 str. 701; v nadaljevanju: Direktiva 2003/98/ES) in *Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012* (UL L 176, 27. 6. 2013, str. 1; v nadaljevanju: Uredba 575/2013).

Predmet spora v postopku o glavni stvari je bila pravica do dostopa do informacij javnega značaja, ki so po določbah prvega odstavka 6a. člena v povezavi s prvo alinejo prvega odstavka 4a. člena ZDIJZ absolutno javne. NKBM, kot tožeča stranka v postopku o glavni stvari, je prosilki (novinarki) zavrnila dostop do osnovnih podatkov o svetovalnih in avtorskih pogodbah, oziroma pogodbah za druge intelektualne storitve, ki jih je sklenila v obdobju, ko je imela status poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (Slovenija je bila namreč večinska lastnica delnic tožeče stranke in je tožečo stranko v okviru ukrepov po zakonu, ki ureja ukrepe Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, tudi znatno dokapitalizirala). Tožeča stranka je prosilki zavrnila predložitev seznama svetovalnih, odvetniških družb in družb, ki opravljajo intelektualne storitve, s katerimi je v obdobju, opredeljenem v zaprosilu, sklenila pogodbe, iz katerega izhajajo podatki o: vrsti posla, pogodbenem partnerju (za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov), pogodbeni vrednosti, višini posameznih izplačil, datumu sklenitve pogodbe, trajanju posla in enakimi podatki iz aneksov k pogodbam. Ti podatki so po svoji vsebini osnovni podatki o podpornih oziroma pomožnih poslih NKBM (o pravnih poslih, v katerih tožeča stranka sama nastopa kot odjemalec blaga ali storitev) in se ne nanašajo na pravne posle s področja opravljanje dejavnosti NKBM (bančništvo). Vsa preostala vsebina pogodb iz zaprosila, če je ustrezno opredeljena kot poslovna tajnost po ZDIJZ ali po *Zakonu o gospodarskih družbah* (v nadaljevanju: »ZGD-1«), javnosti ni dostopna. Podatki poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, ki so po določbah ZDIJZ absolutno javni, poslovni subjekt ne more opredeliti kot poslovno skrivnost (tretji odstavek 39. člena ZGD-1).

Slovenija je navajala, da predložitveno sodišče neutemeljeno enači institut dostopa do informacij javnega značaja z institutom ponovne uporabe informacij javnega značaja. Gre namreč za dva ločena koncepta, ki sta predmet različnih pravnih ureditev. Pravni režim dostopa do informacij javnega sektorja na ravni EU ni harmoniziran in je v izključni pristojnosti držav članic. V Sloveniji je dostop do informacij javnega sektorja urejen z ZDIJZ. Pravni režim ponovne uporabe informacij javnega sektorja je na ravni EU minimalno harmoniziran z Direktivo 2003/98/ES, ki je vzpostavila splošen okvir za pogoje, ki urejajo ponovno uporabo podatkov oziroma informacij javnega sektorja. Minimalna harmonizacija je bila izvedena s ciljem olajšati oblikovanje informacijskih proizvodov in storitev na ravni Skupnosti, ki temeljijo na dokumentih javnega sektorja, povečati učinkovito čezmejno uporabo dokumentov javnega sektorja za informacijske proizvode in storitve z dodano vrednostjo s strani podjetij v zasebni lasti in omejiti izkrivljanje konkurence na trgu Skupnosti (25. uvodna izjava direktive). Direktiva 2003/98/ES je bila prenesena v pravni red Slovenije z *Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja* (v nadaljevanju: »ZDIJZ-E«).

V skladu z Direktivo 2003/98/ES je pravica do ponovne uporabe podatkov omejena na podatke oziroma informacije, ki jih organi ustvarijo v okviru izvajanja javnih nalog in ki so prosto dostopni v skladu s predpisi, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja. Direktiva 2003/98/ES glede dostopa do informacij javnega sektorja gradi na režimu obstoječega dostopa v državah članicah in ne spreminja državnih pravil za dostop do dokumentov (9. uvodna izjava, tretji odstavek 1. člena in točka c drugega odstavka 1. člena direktive).

Ker je predmet spora v postopku o glavni stvari nacionalni pravni režim dostopa do določenih informacij javnega značaja, je treba na vprašanje predložitvenega sodišča v zvezi z Direktivo 2003/98/ES odgovoriti, da Direktiva 2003/98/ES ne posega v pravne režime držav članic o dostopu do informacij javnega sektorja.

Uredba 575/2013 določa enotna pravila o splošnih bonitetnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati institucije (kreditne institucije in investicijska podjetja), nadzorovane v skladu z *Direktivo 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES* (UL L 176, 27. 6. 2013, str. 338; v nadaljevanju: »Direktiva 2013/36/EU«), pri čemer njen 8 del določa obveznost razkritja informacij iz naslovov II in III istega dela uredbe (prvi odstavek 431. člena uredbe). Iz določb pod tema naslovoma (435. do 455. člen) izhaja, da velja dolžnost razkritja za informacije v zvezi z opravljanjem jedra dejavnosti kreditnih institucij in investicijskih podjetij, oziroma za informacije, ki javnosti omogočajo oceno profila tveganosti banke. Po določbi drugega odstavka 432. člena Uredbe 575/2013 se le na te informacije (kot so opredeljene v 435. do 455. členu iste uredbe) nanaša tudi dovoljena izjema od obveznosti razkritja. Uredba 575/2013 ne vsebuje pravil o razkritju osnovnih podatkov o sklenjenih poslih podporne oziroma pomožne narave, ki ne pomenijo jedra dejavnosti banke, zato ureditev po ZDIJZ, ki je sporna v postopku o glavni stvari, ne posega v področje njene uporabe. V skladu s tem je treba na drugo vprašanje predložitvenega sodišča odgovoriti, da Uredba 575/2013 ne nasprotuje ureditvi, ki je sporna v postopku o glavni stvari.

Sodišče je opravilo ustno obravnavo, na kateri je Slovenija še podrobneje obrazložila svoje stališče in odgovorila na vprašanja generalnega pravobranilca in Sodišča. Po podanem mnenju generalnega pravobranilca, ki je sledilo stališčem Slovenije, je Sodišče v sodbi z dne 14. 11. 2018 odločilo, da je treba tretjo alineo točke c drugega odstavka 1. člena Direktive 2003/98/ES in drugi odstavek 432. člena Uredbe 575/2013 razlagati tako, da se ne uporabljata za nacionalno ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki banki, ki je bila pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava, nalaga razkritje podatkov o pogodbah za svetovalne, odvetniške, avtorske in druge intelektualne storitve, ki jih je sklenila v obdobju, ko je bila pod tem prevladujočim vplivom, brez vsakršne izjeme zaradi ohranitve poslovne skrivnosti te banke, in zato taki nacionalni ureditvi ne nasprotujeta.

3. STRATEŠKE USMERITVE ZA NADALJNJE DELO DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS

Državno odvetništvo RS bo tudi v letu 2019 izpolnjevalo delo in naloge, ki izhajajo iz ZDOdv ter drugih zakonov, na podlagi katerih izvaja svoje zakonite dolžnosti in pravice, upoštevaje pri tem interese zastopanih subjektov. Gre za izpolnjevanje nalog, ki je aktualno tudi v tem letu.

1. Zastopanje

- zastopanje države in državnih organov ter subjektov v primerih, določenih v drugem in tretjem odstavku 12. člena ZDOdv, v pravnih zadevah pred sodišči glede njihovih premoženjskih in drugih pravic ter koristi;
- zastopanje omenjenih subjektov v izvršilnih, nepravdnih, stečajnih in drugih postopkih pred sodišči vseh stopenj, vključno z Ustavnim sodiščem RS.

2. Zastopanje po pooblastilu

- zastopanje omenjenih subjektov na podlagi pooblastila za zastopanje v postopkih razlastitve, upravnih postopkih in upravnih sporih.

3. Reševanje zahtevkov v predhodnem postopku poskusa mirne rešitve spora

V okviru poudarjene poravnalne funkcije si bo Državno odvetništvo RS tudi v bodoče prizadevalo spore reševati na miren način. Pomen uspešnega reševanja sporov v predhodnih postopkih je velik, vendar pa ne sme iti v breme strokovnosti. Državno odvetništvo RS stremi k zaščiti zakonitih interesov in pravic vseh udeleženi subjektov, mirna rešitev spora pa je najbolj ugoden način rešitve za vse udeležene stranke kot tudi za sodišča. V tem segmentu si bomo prizadevali k aktivnejšemu podajanju predlogov resornim ministrstvom, in sicer ob pričakovani njihovi večji odzivnosti.

4. Pravno svetovanje

Državno odvetništvo RS bo preko poudarjene svetovalne funkcije subjektom, ki jih zastopa, nudilo strokovno pomoč v obliki pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije. Zavzemali se bomo tudi za aktivnosti k pogostejšim posredovanjem zaprosil za pravna mnenja, in sicer še pred odločitvijo, ki jo ministrstva sprejmejo.

5. Poenotena obravnava in timsko sodelovanje

Posebna aktivnost bo še naprej usmerjena k zagotavljanju poenotene obravnave zadev z enako oziroma podobno dejansko in pravno podlago, tudi z vključitvijo timskega principa. To je še posebej pomembno pri kompleksnejših zadevah z multidisciplinarnimi vsebinami, zaradi katerih je potrebno znanje iz različnih pravnih področji, kar bo pripomoglo k še boljšemu zastopanju oziroma svetovanju.

6. Izvajanje institucionalne pristojnosti Državnega odvetništva RS po posebnih zakonih

- po ZBPP, kjer Državno odvetništvo RS spremlja odločitve organa za brezplačno pravno pomoč, in z vložitvijo tožbe v upravnem sporu skrbi za zakonito porabo javnih sredstev;
- po ZFPPIPP v okviru postopkov poenostavljene prisilne poravnave itd.

7. Poročanje o zadevah

Državno odvetništvo RS bo tudi v bodoče pravočasno in redno zastopanim subjektom poročalo o zadevah, v katerih jih zastopa, ter jim ob tem nudilo vso potrebno strokovno in drugo pomoč.

8. Racionalizacija in optimizacija lastnega dela

Državno odvetništvo RS si bo tudi v prihodnje prizadevalo za racionalizacijo svojega dela tako, da bo v čim krajšem času in s čim manjšo porabo materialnih sredstev skušalo pri svojem delu doseči najboljše rezultate. Glede na nove pristojnosti po posebnih zakonodajah si bomo prizadevali h kadrovski zapolnitvi vrzeli, ki je nastala zaradi vedno širših pristojnosti Državnega odvetništva RS.

9. Aktivna udeležba na posvetovanjih in izobraževanjih

Državno odvetništvo RS bo tudi v bodoče sodelovalo na posvetovanjih in izobraževanjih vseh državnih odvetnikov in šolah, ki jih organizira CIP, pri tem pa skrbelo, da bo na tovrstnih posvetih strokovno obravnavana tudi specifična problematika subjektov, ki jih zastopa. Prizadevali si bomo tudi za aktivno vlogo in sodelovanje državnih odvetnikov na izobraževanjih drugih pravosodnih organov.

10. Sodelovanje z drugimi organi

- pri izvajanju svojih funkcij bo Državno odvetništvo RS tudi v prihodnje sodelovalo z vsemi subjekti, ki jih zastopa, sodišči, državnim tožilstvom, upravnimi organi, varuhom človekovih pravic, ostalimi oddelki državnega odvetništva itd.;
- prizadevalo si bo za čim bolj tvorno sodelovanje z organi, v katerih področje sodijo zadeve, ki so predmet zastopanja, vse to pa s ciljem čim bolj kakovostnega in učinkovitega zastopanja pred sodišči (pri tem bo izjava volje pridržana resornemu državnemu organu, pri vsebini zastopanja pa bo imel več proste presoje zakoniti zastopnik);
- poudarjen bo pomen dobrega sodelovanja in komunikacije z zastopanimi državnimi organi, pa tudi samorefleksija glede preteklega sodelovanja s ciljem njegovega izboljšanja.

11. Medijska pojavnost

Državno odvetništvo RS si že ves čas prizadeva za celovito, ažurno in transparentno obveščanje javnosti o svojem delu in zadevah, ki sodijo v njegovo pristojnost, svojo vlogo pa bo krepilo tudi preko večje medijske pojavnosti, v smislu organiziranja pogostejših novinarskih konferenc s celovitim informiranjem javnosti glede uspehov Državnega odvetništva RS pred nacionalnimi in mednarodnimi sodišči.

12. Sodelovanje pri vpeljevanju sistemskih rešitev v pravosodju

Pomembna bo vključitev Državnega odvetništva RS kot aktivnega sogovornika pri vpeljevanju sistemskih rešitev v pravosodju, predvsem tistih, ki razširjajo pristojnosti Državnega odvetništva RS.

13. Kadrovska vprašanja in vodstveni kader

Preko sistemskega vodenja bo izvedena preverba vodstvenega kadra, v primeru ugotovljene nezadostne učinkovitosti pri udejanjanju vodstvenih nalog pa bodo izvedeni ustrezni ukrepi s postavitvijo kompetentnega vodstvenega kadra oziroma vodij oddelkov. Posebna skrb bo usmerjena k izobraževanju in strokovnemu usposabljanju mlajšega kadra.

14. Poslovanje

Državno odvetništvo RS si bo prizadevalo za dosledno spoštovanje Pravilnika o poslovanju državnega odvetništva ter tudi za racionalizacijo in približevanje normativne oblike poslovanja dejanskim potrebam.

15. Kadrovska okrepitev ter prostorske in druge zmogljivosti

Zaradi novih pristojnosti, nalog in subjektov zastopanja bo potrebno dodatno okrepiti kadrovsko sestavo Državnega odvetništva RS, posledično pa zagotoviti zadostne prostorske kapacitete, vključno z razširitvijo voznega parka in njegovo posodobitvijo.

