

REPUBLIKA SLOVENIJA

**DRŽAVNO ODVETNIŠTVO**

**LETNO POROČILO O DELU DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA REPUBLIKE SLOVENIJE**

**ZA LETO 2023**

Februar 2024

**KAZALO**

[PREDGOVOR 16](#_Toc168844733)

[I. SPLOŠNI STATISTIČNI DEL 19](#_Toc168844734)

[1. ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA Republike Slovenije 19](#_Toc168844735)

[1.1 Pravna ureditev delovanja Državnega odvetništva Republike Slovenije 19](#_Toc168844736)

[1.1.1 Ustanovitev Državnega odvetništva Republike Slovenije 19](#_Toc168844737)

[1.1.2 Zgodovinski razvoj institucije zastopnika države 19](#_Toc168844738)

[1.1.3 Pristojnosti in naloge Državnega odvetništva RS 21](#_Toc168844739)

[1.1.4 Državno odvetništvo RS kot ustavnopravni subjekt 23](#_Toc168844740)

[1.2 Organiziranost Državnega odvetništva RS 29](#_Toc168844741)

[2. KADROVSKO STANJE DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS 34](#_Toc168844742)

[3. IZOBRAŽEVALNE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS 35](#_Toc168844743)

[3.1 Izobraževanje zaposlenih na Državnem odvetništvu RS 35](#_Toc168844744)

[3.1.1 Splošno 35](#_Toc168844745)

[3.1.2 Udeležba na izobraževanjih in usposabljanjih v letu 2023 37](#_Toc168844746)

[3.1.2.1 Pregled udeležbe 37](#_Toc168844747)

[3.1.2.2 Dnevi Državnega odvetništva RS 39](#_Toc168844748)

[3.1.2.3 Izobraževalni dnevi Državnega odvetništva RS 2023 41](#_Toc168844749)

[3.1.3 Skrb za prenos znanja in usposabljanje znotraj Državnega odvetništva RS 41](#_Toc168844750)

[3.1.3.1 Usposabljanje kandidatov za državnega odvetnika 41](#_Toc168844751)

[3.1.3.2 Izobraževanje na temo ocenjevanje in napredovanje (motiviranje) javnih uslužbencev 43](#_Toc168844752)

[3.1.3.3 Interni natečaj za pridobitev dodatne izobrazbe 43](#_Toc168844753)

[3.1.3.4 Pretok informacij 43](#_Toc168844754)

[3.2 Sodelovanje državnih odvetnikov kot predavateljev na različnih posvetovanjih in izobraževanjih 43](#_Toc168844755)

[3.2.1 Predavanje študentom Pravne fakultete Univerze v Mariboru 44](#_Toc168844756)

[3.2.2 Nomotehnični dnevi 2023 44](#_Toc168844757)

[3.2.3 Forum o gospodarski in finančni kriminaliteti v organizaciji Društva državnih tožilcev Slovenije 45](#_Toc168844758)

[3.2.4 Predavanje višjih državnih odvetnic o vlogi državnega odvetništva v upravnem sporu za študente Pravne fakultete Univerze v Ljubljani 45](#_Toc168844759)

[3.3 Posvet »Kakšnega odvetnika potrebuje država?« 46](#_Toc168844760)

[3.3.1 Predstavitev dogodka 46](#_Toc168844761)

[3.3.2 Ozadje in poudarki posveta 47](#_Toc168844762)

[3.3.3 Izjave nekaterih govorcev na posvetu 48](#_Toc168844763)

[4. IZVAJANJE NALOG 50](#_Toc168844764)

[4.1 Problematika s področja poslovanja Državnega odvetništva RS 50](#_Toc168844765)

[4.1.1 Uvod 50](#_Toc168844766)

[4.1.2 Področje splošnih zadev 51](#_Toc168844767)

[4.1.3 Področje kadrovskih zadev 52](#_Toc168844768)

[4.1.3.1 Uvod 53](#_Toc168844769)

[4.1.3.2 Struktura zaposlenih na Državnem odvetništvu RS 53](#_Toc168844770)

[4.1.3.3 Kadrovska problematika na Državnem odvetništvu RS 56](#_Toc168844771)

[4.1.3.3.1 Statistika objav prostih delovnih mest 56](#_Toc168844772)

[4.1.3.3.2 Težave pri zaposlovanju novih kadrov na Državnem odvetništvu RS 57](#_Toc168844773)

[4.1.3.4 Karierna pot na Državnem odvetništvu RS 59](#_Toc168844774)

[4.1.3.5 Nova področja in novi načini organizacije dela pri vključevanju kandidatov za državnega odvetnika v pripravo strokovnih podlag za izvajanje nalog Državnega odvetništva RS 60](#_Toc168844775)

[4.1.4 Področje informatike in informatizacije procesov 63](#_Toc168844776)

[4.1.4.1 Splošno 63](#_Toc168844777)

[4.1.4.2 Izgradnja novega dokumentno-informacijskega sistema Vpisniki Državnega odvetništva RS – IS Feniks 65](#_Toc168844778)

[4.1.4.3 Strategija digitalne preobrazbe Državnega odvetništva RS 67](#_Toc168844779)

[4.1.5 Področje organizacije dela in poslovnih procesov znotraj Državnega odvetništva RS 69](#_Toc168844780)

[4.1.5.1 Splošno 69](#_Toc168844781)

[4.1.5.2 Interni akti 70](#_Toc168844782)

[4.1.5.3 IS Feniks in notranja pravila 71](#_Toc168844783)

[4.2 Problematika s področja proračunskega financiranja 72](#_Toc168844784)

[4.2.1 Proračun Državnega odvetništva RS 72](#_Toc168844785)

[4.2.2 Stroški zastopanja, priznani Državnemu odvetništvu RS s pravnomočnimi sodnimi odločbami 74](#_Toc168844786)

[4.2.3 Poročilo Računskega sodišča RS 75](#_Toc168844787)

[4.2.4 Notranja revizija 76](#_Toc168844788)

[4.2.5 Seznanjanje Vlade Republike Slovenije s sodnimi postopki, ki utegnejo imeti posledice za javnofinančna sredstva 76](#_Toc168844789)

[4.2.6 Odškodnine, naložene v breme Republike Slovenije v letu 2023 77](#_Toc168844790)

[4.3 Problematika pri izvajanju zakonodaje 83](#_Toc168844791)

[4.3.1 Izvajanje nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS, določenih z Zakonom o državnem odvetništvu 83](#_Toc168844792)

[4.3.1.1 Uvod 83](#_Toc168844793)

[4.3.1.2 Sodelovanje z zastopanimi subjekti 84](#_Toc168844794)

[4.3.1.3 Svetovalna vloga Državnega odvetništva RS 85](#_Toc168844795)

[4.3.1.4 Oblike kolegijskega dela 86](#_Toc168844796)

[4.3.1.4.1 Splošno 86](#_Toc168844797)

[4.3.1.4.2 Delovne skupine 88](#_Toc168844798)

[4.3.1.5 Problematika imenovanja disciplinske komisije 90](#_Toc168844799)

[4.3.2 Problematika statusa in plačnega položaja nosilcev izvajanja nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS 91](#_Toc168844800)

[4.3.2.1 Problematika dvotirnosti na Državnem odvetništvu RS – neenaki in neenakovredni položaj zaposlenih, ki po ZDOdv opravljajo enake naloge in izvajajo enake pristojnosti 91](#_Toc168844801)

[4.3.2.2 Ustrezna umestitev Državnega odvetništva RS v okviru aktualne plačne reforme javnega sektorja 94](#_Toc168844802)

[4.3.3 Predlog nove normativne ureditve 98](#_Toc168844803)

[4.3.4 Dopolnitev 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču z uvrstitvijo generalnega državnega odvetnika med subjekte, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti 109](#_Toc168844804)

[4.4 Delo pri strokovnem nadzoru in ugotovitve ter sistemski in organizacijski ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti 114](#_Toc168844805)

[4.4.1 Zakonska ureditev nadzora nad delom Državnega odvetništva RS 114](#_Toc168844806)

[4.4.2 Izvedba nadzorov nad delom Državnega odvetništva RS v letu 2023 114](#_Toc168844807)

[4.4.3 Sistemski in organizacijski ukrepi 115](#_Toc168844808)

[4.4.3.1 Nekonsistentne določbe ZDOdv glede nadzora nad delom Državnega odvetništva RS 115](#_Toc168844809)

[4.4.3.2 Priporočila za izvedbo nadzorov nad poslovanjem Državnega odvetništva RS 116](#_Toc168844810)

[4.4.3.3 Možnosti za izboljšave poslovanja Državnega odvetništva RS 119](#_Toc168844811)

[4.5 Drugi podatki, ki pripomorejo k celoviti predstavitvi poslovanja Državnega odvetništva RS 120](#_Toc168844812)

[4.5.1 Odnosi z javnostmi 120](#_Toc168844813)

[4.5.1.1 Splošno 120](#_Toc168844814)

[4.5.1.1.1 Uvod 120](#_Toc168844815)

[4.5.1.1.2 Organizacijska enota Odnosi z javnostmi 120](#_Toc168844816)

[4.5.1.1.3 Izzivi pri komunikaciji z mediji 120](#_Toc168844817)

[4.5.1.1.4 Državno odvetništvo RS in splošna javnost 122](#_Toc168844818)

[4.5.1.2 Medijsko izpostavljene teme v letu 2023 122](#_Toc168844819)

[4.5.1.3 Interna komunikacija 123](#_Toc168844820)

[4.5.1.4 Pojavnost na družbenih omrežjih 124](#_Toc168844821)

[4.5.1.5 Spletna stran 124](#_Toc168844822)

[4.5.2 Srečanja, obiski, dogodki in druge dejavnosti Državnega odvetništva RS 124](#_Toc168844823)

[4.5.2.1 Uvod 124](#_Toc168844824)

[4.5.2.2 Srečanja, obiski, konference, seje, forumi, posveti in okrogle mize 125](#_Toc168844825)

[4.5.2.2.1 Odprtje sodnega leta ESČP – 27. januar 2023 125](#_Toc168844826)

[4.5.2.2.2 Srečanje generalne države odvetnice s predsednikom Državnega svetaRepublike Slovenije – 31. januar 2023 125](#_Toc168844827)

[4.5.2.2.3 Obisk predsednice Državnega zbora Republike Slovenije – 13. februar 2023 126](#_Toc168844828)

[4.5.2.2.4 Odprtje sodnega leta 2023 – 14. februar 2023 126](#_Toc168844829)

[4.5.2.2.5 Obisk predsednice Računskega sodišča Republike Slovenije – 14. februar 2023 126](#_Toc168844830)

[4.5.2.2.6 Obisk predstavnikov Finančne uprave Republike Slovenije – 23. februar 2023 127](#_Toc168844831)

[4.5.2.2.7 Obisk vršilca dolžnosti direktorja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo – 22. marec 2023 127](#_Toc168844832)

[4.5.2.2.8 Regionalno srečanje državnih odvetnikov in državnih tožilcev Republike Slovenije in Republike Hrvaške – 23. in 24. maj 2023 127](#_Toc168844833)

[4.5.2.2.9 Dnevi slovenskega sodstva – 1. junij 2023 127](#_Toc168844834)

[4.5.2.2.10 Obisk študentov Pravne fakultete in Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani – 13. julij 2023 128](#_Toc168844835)

[4.5.2.2.11 Obisk varuha človekovih pravic – 7. avgust 2023 128](#_Toc168844836)

[4.5.2.2.12 Obisk evropskih delegiranih tožilcev – 25. september 2023 128](#_Toc168844837)

[4.5.2.2.13 Zaključna konferenca projekta Operacija učinkovito pravosodje – 2. oktober 2023 129](#_Toc168844838)

[4.5.2.2.14 Predstavitev zbornika Spreminjanje ustave – 3. oktober 2023 129](#_Toc168844839)

[4.5.2.2.15 Gostovanje sodnikov in tožilcev iz držav EU – 11. oktober 2023 130](#_Toc168844840)

[4.5.2.2.16 Obisk pravosodnega osebja iz držav članic EU – 25. oktober 2023 130](#_Toc168844841)

[4.5.2.2.17 Podelitev priznanj ob dnevu pravosodja – 6. november 2023 130](#_Toc168844842)

[4.5.2.2.18 Izobraževalni tožilski dnevi – 24. november 2023 131](#_Toc168844843)

[4.5.2.2.19 Obisk vodje Predstavništva Evropske komisije v Sloveniji – 27. november 2023 131](#_Toc168844844)

[4.5.2.2.20 Srečanje s predsednikom Vrhovnega sodišča Republike Slovenije – 8. december 2023 132](#_Toc168844845)

[4.5.2.2.21 Udeležba Državnega odvetništva RS na prireditvi DigiVzornik – 13. december 2023 132](#_Toc168844846)

[4.5.2.2.22 Obisk ministrice za pravosodje dr. Dominike Švarc Pipan – 19. december 2023 132](#_Toc168844847)

[4.5.2.2.23 Slavnostni prevzem informacijskega sistema Feniks – 20. december 2023 133](#_Toc168844848)

[4.5.2.3 Intervjuji 133](#_Toc168844849)

[4.5.2.3.1 Intervju za časopis Dnevnik – 4. februar 2023 134](#_Toc168844850)

[4.5.2.3.2 Intervju za tednik Mladina – 4. avgust 2023 134](#_Toc168844851)

[4.5.2.4 Medijsko poročanje o Državnem odvetništvu RS 134](#_Toc168844852)

[4.5.2.4.1 Splošno 135](#_Toc168844853)

[4.5.2.4.2 Članek Suzane Kos o Državnem odvetništvu RS v Delu – 16. maj 2023 135](#_Toc168844854)

[4.5.2.4.3 Članek Petra Lovšina o funkcionarskem statusu v časopisu Dnevnik – 21. marec 2023 136](#_Toc168844855)

[4.5.3 Sodelovanje zunanjih strokovnjakov in tujih odvetnikov 136](#_Toc168844856)

[4.5.3.1 Sodelovanje zunanjih strokovnjakov 136](#_Toc168844857)

[4.5.3.2 Vključitev druge strokovno usposobljene domače ali tuje pravne ali fizične osebe 137](#_Toc168844858)

[4.5.4 Informacije javnega značaja 137](#_Toc168844859)

[4.5.5 Dejavnosti Državnega odvetništva RS na področju mednarodnega sodelovanja 138](#_Toc168844860)

[4.5.6 Standardi profesionalne etike državnih odvetnikov 141](#_Toc168844861)

[4.6 Projekti Državnega odvetništva RS 141](#_Toc168844862)

[4.6.1 Uvod 141](#_Toc168844863)

[4.6.2 Projekt »Izboljšanje informacijskega sistema in procesov poslovanja na Državnem odvetništvu in Državnem tožilstvu« 142](#_Toc168844864)

[4.6.2.1 Cilj: 142](#_Toc168844865)

[4.6.2.2 Rezultati: 142](#_Toc168844866)

[4.6.2.3 Izvedene dejavnosti v letu 2023: 142](#_Toc168844867)

[4.6.3 Projekt »Priprava orodij za zagotavljanje kakovosti poslovnih procesov na Državnem odvetništvu RS« 142](#_Toc168844868)

[4.6.3.1 Cilj: 142](#_Toc168844869)

[4.6.3.2 Rezultati: 143](#_Toc168844870)

[4.6.3.3 Izvedene dejavnosti v letu 2023: 143](#_Toc168844871)

[4.6.4 Projekt »Digitalizacija in povezljivost Državnega odvetništva RS« 143](#_Toc168844872)

[4.6.4.1 Cilj: 143](#_Toc168844873)

[4.6.4.2 Rezultati: 143](#_Toc168844874)

[4.6.4.3 Izvedene dejavnosti v letu 2023: 144](#_Toc168844875)

[4.6.5 Projekt »Digitalna vstopno/izstopna točka Državnega odvetništva RS« 144](#_Toc168844876)

[4.6.5.1 Cilji: 145](#_Toc168844877)

[4.6.5.2 Izvedene dejavnosti v letu 2023: 145](#_Toc168844878)

[II. POSEBNI STATISTIČNI DEL 146](#_Toc168844879)

[1. PODATKI O GIBANJU ZADEV PO PODROČJIH IN PO ODDELKIH 146](#_Toc168844880)

[2. UDELEŽBA NA NAROKIH 164](#_Toc168844881)

[3. PROCESNA DEJANJA 165](#_Toc168844882)

[4. PREDHODNI POSTOPKI 165](#_Toc168844883)

[5. ZASTOPANJE PRED SODIŠČI IN UPRAVNIMI ORGANI V REPUBLIKI SLOVENIJI, PRAVNO SVETOVANJE IN OBLIKOVANJE PRAVNIH MNENJ 168](#_Toc168844884)

[5.1 Zastopanje pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji 168](#_Toc168844885)

[5.1.1 Uvod 168](#_Toc168844886)

[5.1.2 Prevzem zastopanja na podlagi tretjega odstavka 12. člena Zakona o državnem odvetništvu 168](#_Toc168844887)

[5.1.2.1 Presoja izjemnosti pomena 168](#_Toc168844888)

[5.1.2.2 Pregled odločitev glede prevzema zastopanja po tretjem odstavku 12. člena Zakona o državnem odvetništvu 170](#_Toc168844889)

[5.1.2.2.1 Umik predloga pred sprejetjem odločitve o prevzemu: 170](#_Toc168844890)

[5.1.2.2.2 Odklonitev prevzema zastopanja 170](#_Toc168844891)

[5.1.2.2.3 Odločitev o hipotetičnem predlogu za prevzem zastopanja: 171](#_Toc168844892)

[5.1.2.2.4 Prevzem zastopanja 171](#_Toc168844893)

[5.2 Pravno svetovanje 172](#_Toc168844894)

[5.2.1 Uvod 172](#_Toc168844895)

[5.2.2 Oblikovanje pravnega mnenja na zahtevo državnega organa 172](#_Toc168844896)

[5.2.2.1 Uvod in statistika 172](#_Toc168844897)

[5.2.2.2 Normativna ureditev 173](#_Toc168844898)

[5.2.2.3 Predstavitev primerov 173](#_Toc168844899)

[5.2.2.3.1 Pravna mnenja na podlagi prvega odstavka 25. člena ZDOdv: 173](#_Toc168844900)

[5.2.3.3.2 Pravna mnenja na podlagi drugega odstavka 25. člena ZDOdv: 174](#_Toc168844901)

[5.2.3 Oblikovanje pravnega mnenja na predlog drugih subjektov 175](#_Toc168844902)

[5.2.4 Oblikovanje pravnega mnenja v zvezi z zakonodajo 176](#_Toc168844903)

[5.2.5 Oblikovanje priporočil Državnega odvetništva Republike Slovenije 177](#_Toc168844904)

[5.3 Zastopanje in oblikovanje pravnih mnenj – zbirni statistični pregled 177](#_Toc168844905)

[6. ZASTOPANJE PRED TUJIMI SODIŠČI IN TUJIMI ARBITRAŽAMI TER MEDNARODNIMI SODIŠČI IN MEDNARODNIMI ARBITRAŽAMI 181](#_Toc168844906)

[7. ZADEVE, V KATERIH JE BILO VLOŽENO PRAVNO SREDSTVO 182](#_Toc168844907)

[III. ANALITIČNI DEL 183](#_Toc168844908)

[1. KRATKA OBRAZLOŽITEV PRIMERJALNIH VREDNOSTI PO POSAMEZNIH PODROČJIH Z NAVEDBO UKREPOV, KI SO BILI IZVEDENI ZA OBVLADOVANJE IN IZBOLJŠANJE REZULTATOV 183](#_Toc168844909)

[1.1 Pregled gibanja zadev v letu 2023 183](#_Toc168844910)

[1.2 Civilnopravne in gospodarske zadeve 186](#_Toc168844911)

[1.2.1 Uvod – predstavitev zadev 186](#_Toc168844912)

[1.2.1.1 V letu 2023 na novo prejete sodne zadeve z vrednostjo spornega predmeta nad 1 milijon evrov 186](#_Toc168844913)

[1.2.1.1.1 Tožeča stranka RIKO, d. o. o., zoper toženi stranki Republiko Slovenijo in SPIRIT zaradi gradbene pogodbe, pct. 3.280.913,13 evra 186](#_Toc168844914)

[1.2.1.1.2 Tožeče stranke A. L., M. L., A. K., V. K., G. K. zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 1.000.000,00 evra 186](#_Toc168844915)

[1.2.1.1.3 Tožeča stranka R. Š. zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 2.042.689,47 evra 187](#_Toc168844916)

[1.2.1.1.4 Tožeča stranka Vodnogospodarsko podjetje, d. d., zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 3.015.177,00 evra 187](#_Toc168844917)

[1.2.1.1.5 Tožeča stranka VOC Celje, d. o. o., zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi koncesijske pogodbe, pct. 2.308.078,60 evra 187](#_Toc168844918)

[1.2.1.1.6 Tožeča stranka RTV Slovenija zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 23.983.699,45 evra 188](#_Toc168844919)

[1.2.1.1.7 Tožeča stranka Petrol, d. d., zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 106.531.045,00 evra 188](#_Toc168844920)

[1.2.1.1.8 Tožeča stranka Pivovarna Laško Union, d. o. o., zoper toženo stranko Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra po ZOKIPOSR, pct. 1.451.671,42 evra 188](#_Toc168844921)

[1.2.1.1.9 Tožeča stranka R. I. zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi neutemeljenega pripora, pct. 2.705.013,24 evra 188](#_Toc168844922)

[1.2.1.2. Opredelitev nekaterih pomembnejših civilnopravnih in gospodarskopravnih področij dela, ki jih je v letu 2023 obravnavalo Državno odvetništvo RS 188](#_Toc168844923)

[1.2.1.2.1 Zadeve iz naslova odškodninske odgovornosti države 188](#_Toc168844924)

[1.2.1.2.2 Zadeve na podlagi Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 – statistični podatki 189](#_Toc168844925)

[1.2.1.2.3 Zadeve iz naslova gradbenih pogodb 190](#_Toc168844926)

[1.2.1.2.4 Zadeva na podlagi Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP) in Zakona o industrijski lastnini (ZIL-1) 191](#_Toc168844927)

[1.2.1.2.5 Zadeve iz naslova plačila nadomestila po Zakonu o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) 191](#_Toc168844928)

[1.2.1.2.6 Druge pomembnejše civilnopravne in gospodarskopravne zadeve 191](#_Toc168844929)

[1.2.2 Statistični podatki 192](#_Toc168844930)

[1.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti 192](#_Toc168844931)

[1.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 193](#_Toc168844932)

[1.2.4.1 Uvod 193](#_Toc168844933)

[1.2.4.2 Zadeve na podlagi Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 193](#_Toc168844934)

[1.2.4.2.1 Delovna skupina za koordinacijo dejavnosti v zadevah »Odprava krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra« 193](#_Toc168844935)

[1.2.4.2.2 Predlog Državnega odvetništva RS za zadržanje izvajanja ZOKIPOSR 195](#_Toc168844936)

[1.2.4.2.3 Aktualne odločitve sodišč na podlagi ZOKIPOSR 196](#_Toc168844937)

[1.2.4.2.4 Sklep 197](#_Toc168844938)

[1.2.4.3 Zadeve z zahtevki iz naslova pogodb o sofinanciranju iz evropskih sredstev 198](#_Toc168844939)

[1.2.4.3.1 Predstavitev področja 198](#_Toc168844940)

[1.2.4.3.2 Sodelovanje z državnimi organi 199](#_Toc168844941)

[1.2.4.3.3 Sklepi, predlogi, priporočila 199](#_Toc168844942)

[1.2.4.4 Zadeve, ki se nanašajo na obravnavo zahtevkov iz naslova kršitev pogodb v zvezi s poslovanjem in obratovanjem Letališča E. Rusjana Maribor 200](#_Toc168844943)

[1.2.4.5 Lastninjenje vodnih zemljišč 202](#_Toc168844944)

[1.3 Delovnopravne in socialnopravne zadeve 203](#_Toc168844945)

[1.3.1 Uvod 203](#_Toc168844946)

[1.3.2 Statistika 204](#_Toc168844947)

[1.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti 205](#_Toc168844948)

[1.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 208](#_Toc168844949)

[1.3.4.1 Delovnopravne zadeve 208](#_Toc168844950)

[1.3.4.1.1 Uvod 208](#_Toc168844951)

[1.3.4.1.2 Delovni spori zaradi dodatnega plačila delovnega časa za čas odrejene stalne pripravljenosti na določenem kraju 208](#_Toc168844952)

[1.3.4.1.3 Delovni spori zaradi plačila odškodnine iz naslova neizkoriščenega dneva tedenskega počitka 211](#_Toc168844953)

[1.3.4.1.4 Zahtevki za izplačilo nadomestila zaradi nemožnosti koriščenja letnega dopusta za leti 2016 in 2017 213](#_Toc168844954)

[1.3.4.1.5 Zadeve državnih tožilcev glede vračila neupravičeno znižane plače 213](#_Toc168844955)

[1.3.4.1.6 Prevzem zastopanja po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv – zaradi pravice do solidarnostne pomoči v primeru daljše bolezni 214](#_Toc168844956)

[1.3.4.1.7 Odločba ustavnega sodišča št. U-I-772/21-37 z dne 1. 6. 2023 – plače sodnikov 215](#_Toc168844957)

[1.3.4.1.8 Zakon o delovnih razmerjih ZDR-1 – spremembe zakona 215](#_Toc168844958)

[1.3.4.2 Socialnopravne zadeve 216](#_Toc168844959)

[1.3.4.2.1 Uvod 216](#_Toc168844960)

[1.3.4.2.2 Tožbe tožeče stranke Občine Trbovlje zoper odločbe CSD Zasavje in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti – subvencioniranje najemnin za neprofitno stanovanje 216](#_Toc168844961)

[1.3.4.2.3 Zadeve zaradi pridobitve pravice do Zoisove štipendije 218](#_Toc168844962)

[1.3.4.3 Splošna priporočila Državnega odvetništva RS 219](#_Toc168844963)

[1.3.4.4 Predlog spremembe 10. točke 37. člena ZPIZ-2 221](#_Toc168844964)

[1.4 Predhodni postopki 223](#_Toc168844965)

[1.4.1 Postopki po 5. oddelku II. poglavja ZDOdv 223](#_Toc168844966)

[1.4.1.1 Uvod 223](#_Toc168844967)

[1.4.1.2 Statistika 223](#_Toc168844968)

[1.4.1.3 Analiza primerjalnih vrednosti 224](#_Toc168844969)

[1.4.1.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 225](#_Toc168844970)

[1.4.2 Predhodni postopki po III. poglavju Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja 226](#_Toc168844971)

[1.4.2.1 Uvod 226](#_Toc168844972)

[1.4.2.2 Statistika 227](#_Toc168844973)

[1.4.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti 228](#_Toc168844974)

[1.4.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 228](#_Toc168844975)

[1.4.2.4.1 Odločanje o zahtevkih po ZVPSBNO, ki so povezani z insolvenčnimi postopki 228](#_Toc168844976)

[1.4.2.4.2 Nespoštovanje časovnih standardov glede izdaje sodne odločbe 229](#_Toc168844977)

[1.4.3 Predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku 230](#_Toc168844978)

[1.4.3.1 Uvod 230](#_Toc168844979)

[1.4.3.2 Statistika 231](#_Toc168844980)

[1.4.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti 232](#_Toc168844981)

[1.4.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 232](#_Toc168844982)

[1.4.3.4.1 Prizadevanja Državnega odvetništva RS za sklepanje poravnav 232](#_Toc168844983)

[1.4.3.4.2 Predlog za spremembo Zakona o dohodnini 233](#_Toc168844984)

[1.4.4 Predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških 233](#_Toc168844985)

[1.4.4.1 Uvod 233](#_Toc168844986)

[1.4.4.2 Statistika 234](#_Toc168844987)

[1.4.4.3 Analiza primerjalnih vrednosti 234](#_Toc168844988)

[1.4.4.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 234](#_Toc168844989)

[1.5 Postopki izvršbe in zavarovanja 235](#_Toc168844990)

[1.5.1 Uvod 235](#_Toc168844991)

[1.5.2 Statistika 236](#_Toc168844992)

[1.5.3 Analiza primerjalnih vrednosti 236](#_Toc168844993)

[1.5.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 237](#_Toc168844994)

[1.5.4.1 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnika 237](#_Toc168844995)

[1.5.4.2 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot upnika 238](#_Toc168844996)

[1.5.4.3 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnikovega dolžnika 240](#_Toc168844997)

[1.5.4.4 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo, kadar je na podlagi sklepa o dedovanju nanjo prešlo premoženje zapustnika, ki je bil stranka v izvršilnem postopku 240](#_Toc168844998)

[1.5.4.5 Postopki zavarovanja 240](#_Toc168844999)

[1.5.4.6 Izvršba v tujini 241](#_Toc168845000)

[1.5.4.7 Pravna problematika 242](#_Toc168845001)

[1.5.4.7.1 Začasno zavarovanje premoženjske koristi po 502. členu Zakona o kazenskem postopku 242](#_Toc168845002)

[1.5.4.7.2 Izvršba za izterjavo obveznih dajatev v sodnem izvršilnem postopku 244](#_Toc168845003)

[1.5.4.7.3 Predlogi za dopolnitev Zakona o izvršbi in zavarovanju 245](#_Toc168845004)

[1.5.4.7.4 Predlog za dopolnitev 19. člena Zakona o pravdnem postopku 246](#_Toc168845005)

[1.6 Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja 247](#_Toc168845006)

[1.6.1 Uvod 247](#_Toc168845007)

[1.6.2 Statistični podatki 248](#_Toc168845008)

[1.6.3 Analiza primerjalnih vrednosti 249](#_Toc168845009)

[1.6.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 250](#_Toc168845010)

[1.6.4.1 Splošno 250](#_Toc168845011)

[1.6.4.2 Uveljavljanje terjatev Republike Slovenije v insolventnih postopkih z mednarodnim elementom 250](#_Toc168845012)

[1.6.4.3 Problematika izvršbe na podlagi seznama neplačanih priznanih terjatev 251](#_Toc168845013)

[1.7 Nepravdni postopki 253](#_Toc168845014)

[1.7.1 Uvod 253](#_Toc168845015)

[1.7.1.1 Zapuščinski postopki 254](#_Toc168845016)

[1.7.1.2 Postopki za razdružitev solastnine 255](#_Toc168845017)

[1.7.1.3 Zemljiškoknjižni postopki 256](#_Toc168845018)

[1.7.1.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča 256](#_Toc168845019)

[1.7.1.5 Drugi nepravdni postopki 257](#_Toc168845020)

[1.7.2 Statistika 257](#_Toc168845021)

[1.7.2.1 Nepravdne zadeve – splošno 257](#_Toc168845022)

[1.7.2.2 Zapuščinski postopki 258](#_Toc168845023)

[1.7.2.3 Postopki za razdružitev solastnine 258](#_Toc168845024)

[1.7.2.4 Zemljiškoknjižni postopki 258](#_Toc168845025)

[1.7.2.5 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča 258](#_Toc168845026)

[1.7.2.6 Drugi nepravdni postopki 259](#_Toc168845027)

[1.7.3 Analiza primerjalnih vrednosti (nepravdne zadeve – splošno) 259](#_Toc168845028)

[1.7.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in predlogi Državnega odvetništva RS 260](#_Toc168845029)

[1.7.4.1 Odlog izvršbe zaradi nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom – 104. in 105. člen Gradbenega zakona 260](#_Toc168845030)

[1.7.4.2 Zapuščinski postopki 262](#_Toc168845031)

[1.7.4.2.1 Splošno 262](#_Toc168845032)

[1.7.4.2.2 Omejitev dedovanja 263](#_Toc168845033)

[1.7.4.2.3 Odpoved omejitvi dedovanja 264](#_Toc168845034)

[1.7.4.2.4 Predlogi za spremembe in dopolnitve normativne ureditve 265](#_Toc168845035)

[1.7.4.3 Razdružitev solastnine 268](#_Toc168845036)

[1.7.4.4 Zemljiškoknjižni postopki 269](#_Toc168845037)

[1.7.4.4.1 Splošno 269](#_Toc168845038)

[1.7.4.4.2 Problematika vknjižbe lastninske pravice v korist Republike Slovenije pri nepremičninah, ki so po namenski rabi kmetijska zemljišča 270](#_Toc168845039)

[1.7.4.4.3 Druga pravna problematika 272](#_Toc168845040)

[1.7.4.5 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča 273](#_Toc168845041)

[1.7.4.6 Postopki razglasitve pogrešanca za mrtvega 274](#_Toc168845042)

[1.8 Postopki razlastitev 275](#_Toc168845043)

[1.8.1 Uvod 275](#_Toc168845044)

[1.8.2 Statistika 275](#_Toc168845045)

[1.8.3 Analiza primerjalnih vrednosti 276](#_Toc168845046)

[1.8.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 276](#_Toc168845047)

[1.8.4.1 Splošno 276](#_Toc168845048)

[1.8.4.2 Predlog dopolnitve 209. člena Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3) 277](#_Toc168845049)

[1.8.4.3 Postopek razlastitve nepremičnin zaradi gradnje zadrževalnika visokih voda 280](#_Toc168845050)

[1.9 Upravne zadeve 281](#_Toc168845051)

[1.9.1 Uvod 281](#_Toc168845052)

[1.9.1.1 Upravni postopek in upravni spor 281](#_Toc168845053)

[1.9.1.2 Državno odvetništvo RS kot zastopnik javnega interesa 283](#_Toc168845054)

[1.9.1.3 Druge pristojnosti 285](#_Toc168845055)

[1.9.1.3.1 Pristojnosti po Zakonu o ugotavljanju vzajemnosti 285](#_Toc168845056)

[1.9.1.3.2 Pristojnosti po Zakonu o brezplačni pravni pomoči 285](#_Toc168845057)

[1.9.1.3.3 Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi št. 60642/08 285](#_Toc168845058)

[1.9.1.3.4 Pristojnosti Državnega odvetništva RS po Zakonu o tujcih 287](#_Toc168845059)

[1.9.1.3.5 Zastopanje Državne revizijske komisije 288](#_Toc168845060)

[1.9.2 Statistika 289](#_Toc168845061)

[1.9.3 Analiza primerjalnih vrednosti 289](#_Toc168845062)

[1.9.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 290](#_Toc168845063)

[1.9.4.1 Prevzem zastopanja v upravnih sporih 290](#_Toc168845064)

[1.9.4.2 Postopki, ki se vodijo pred Upravnim sodiščem RS in v katerih sodeluje Državno odvetništvo RS, nanašajo pa se na gradnjo povezovalnega kanala C0 294](#_Toc168845065)

[1.9.4.2.1 Zadeva Upravnega sodišča RS z opr. št. I U 1077/2022 294](#_Toc168845066)

[1.9.4.2.2 Zadevi Upravnega sodišča RS z opr. št. U 1765/2022 in opr. št. I U 94/2023 295](#_Toc168845067)

[1.9.4.3 V letu 2023 vložena tožba v javnem interesu 296](#_Toc168845068)

[1.9.4.4 Postopki dodeljevanja brezplačne pravne pomoči 297](#_Toc168845069)

[1.10 Postopki po Zakonu o denacionalizaciji 298](#_Toc168845070)

[1.10.1 Uvod 298](#_Toc168845071)

[1.10.2 Statistika 298](#_Toc168845072)

[1.10.3 Analiza primerjalnih vrednosti 298](#_Toc168845073)

[1.10.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 299](#_Toc168845074)

[1.10.4.1 Splošno 299](#_Toc168845075)

[1.10.4.2 Odločba ustavnega sodišča št. U-I-473/22-11 z dne 15. 6. 2023 300](#_Toc168845076)

[1.11 Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij 301](#_Toc168845077)

[1.11.1 Uvod 301](#_Toc168845078)

[1.11.2 Statistika 301](#_Toc168845079)

[1.11.3 Analiza primerjalnih vrednosti 301](#_Toc168845080)

[1.11.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 302](#_Toc168845081)

[1.12 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice 304](#_Toc168845082)

[1.12.1 Uvod 304](#_Toc168845083)

[1.12.2 Statistika 305](#_Toc168845084)

[1.12.2.1 Nove zadeve 305](#_Toc168845085)

[1.12.2.1.1 Prejete zadeve – pritožbene zadeve na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin 305](#_Toc168845086)

[1.12.2.1.2 Druge prejete zadeve 306](#_Toc168845087)

[1.12.2.2 Zaključene zadeve 306](#_Toc168845088)

[1.12.2.3 Odprte zadeve 307](#_Toc168845089)

[1.12.2.3.1 Pritožbene zadeve (navedena je le zatrjevana kršitev, ki se v vpisniku vodi kot glavni temelj zadeve) 307](#_Toc168845090)

[1.12.2.3.2 Pritožbena zadeva proti drugi visoki pogodbenici konvencije, v kateri je Slovenija priglasila intervencijo: 308](#_Toc168845091)

[1.12.2.3.3 Zadeva v zvezi z izvršitvijo sodbe ESČP 308](#_Toc168845092)

[1.12.2.3.4 Pritožbena zadeva v meddržavnem postopku, v katerem je Slovenija priglasila intervencijo: 308](#_Toc168845093)

[1.12.2.3.5 Zadeve iz drugih naslovov 308](#_Toc168845094)

[1.12.3 Analiza primerjalnih vrednosti 308](#_Toc168845095)

[1.12.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 309](#_Toc168845096)

[1.13 Postopki pred Sodiščem Evropske unije 310](#_Toc168845097)

[1.13.1 Uvod 310](#_Toc168845098)

[1.13.1.1 Predstavitev Sodišča Evropske unije 310](#_Toc168845099)

[1.13.1.2 Postopkovna pravila 311](#_Toc168845100)

[1.13.2 Statistika 312](#_Toc168845101)

[1.13.3 Analiza primerjalnih vrednosti 312](#_Toc168845102)

[1.13.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS 313](#_Toc168845103)

[1.14 Postopki pred Sodiščem EFTA 315](#_Toc168845104)

[1.15 Postopki pred tujimi sodišči 315](#_Toc168845105)

[1.16 Mednarodne arbitraže 316](#_Toc168845106)

[1.16.1 Addiko Bank AG proti Sloveniji, št. ARB/22/9 316](#_Toc168845107)

[1.16.2 Ascent Resources Plc in Ascent Slovenia Ltd proti Sloveniji, št. ARB/22/21 317](#_Toc168845108)

[1.16.3 Towra SA-SPF proti Sloveniji, št. ARB/22/33 318](#_Toc168845109)

[2. PRIKAZ IN OCENA ZAHTEVNEJŠIH PRIMEROV 319](#_Toc168845110)

[2.1 Civilnopravne in gospodarske zadeve 319](#_Toc168845111)

[2.1.1 Odločitve, vezane na predhodni postopek kot procesno predpostavko po 27. členu ZDOdv 319](#_Toc168845112)

[2.1.2 Odškodninska odgovornost države 320](#_Toc168845113)

[2.1.3 Razlastitev in plačilo nadomestila 331](#_Toc168845114)

[2.1.4 Bivalne razmere v priporu in zaporu 333](#_Toc168845115)

[2.1.5 Kohezijska sredstva 334](#_Toc168845116)

[2.1.6 Sofinanciranje projektov 343](#_Toc168845117)

[2.1.7 Zadeve zaradi ugotovitve lastninske pravice 344](#_Toc168845118)

[2.1.8 Hipotekarna tožba 351](#_Toc168845119)

[2.2 Delovnopravne in socialnopravne zadeve 351](#_Toc168845120)

[2.2.1 Delovnopravne zadeve 351](#_Toc168845121)

[2.2.1.1 Individualni delovni spori 351](#_Toc168845122)

[2.2.1.2 Kolektivni delovni spori 359](#_Toc168845123)

[2.2.1 Socialnopravne zadeve 361](#_Toc168845124)

[2.3 Izvršba in zavarovanje 364](#_Toc168845125)

[2.4 Postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja 366](#_Toc168845126)

[2.5 Nepravdni postopki 374](#_Toc168845127)

[2.5.1 Ugotovitev nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom po GZ-1 375](#_Toc168845128)

[2.5.2 Zapuščinski postopki 375](#_Toc168845129)

[2.5.3 Zemljiška knjiga 378](#_Toc168845130)

[2.6 Postopki razlastitev 383](#_Toc168845131)

[2.7 Upravne zadeve 385](#_Toc168845132)

[2.7.1 Upravni postopek 385](#_Toc168845133)

[2.7.2 Upravni spor 387](#_Toc168845134)

[2.8 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP) 395](#_Toc168845135)

[2.8.1 Nove zadeve 395](#_Toc168845136)

[2.8.1.1 SIP NEPREMIČNINE, d. o. o., proti Sloveniji, št. 26267/22 395](#_Toc168845137)

[2.8.1.2 Landika in drugi proti Sloveniji, št. 45987/22 396](#_Toc168845138)

[2.8.1.3 Kunstelj proti Sloveniji, št. 5257/22 397](#_Toc168845139)

[2.8.1.4 A proti Sloveniji, št. 53790/22 398](#_Toc168845140)

[2.8.1.5 Pušnik proti Sloveniji, št. 41541/22 399](#_Toc168845141)

[2.8.1.6 Svetek proti Sloveniji, št. 23308/22 399](#_Toc168845142)

[2.8.1.7 Turk proti Sloveniji, št. 55957/22 400](#_Toc168845143)

[2.8.1.8 Piro Planet, d. o. o., proti Sloveniji, št. 34568/22 400](#_Toc168845144)

[2.8.1.9 Beganović proti Sloveniji, št. 449/23 401](#_Toc168845145)

[2.8.2 Pomembnejše zaključene zadeve 402](#_Toc168845146)

[2.8.2.1 Sodba, v kateri je bila ugotovljena kršitev konvencije 402](#_Toc168845147)

[2.8.2.2 Sklep o izbrisu zadeve s seznama zadev, ker je bila pritožba rešena 403](#_Toc168845148)

[2.8.2.2.1 Weickert proti Sloveniji, št. 11841/21 403](#_Toc168845149)

[2.8.2.3 Sklep o izbrisu zadeve s seznama zadev zaradi neaktivnosti pritožnika 404](#_Toc168845150)

[2.8.2.3.1 Halkić proti Sloveniji, št. 21989/22 404](#_Toc168845151)

[2.8.2.3.2 Plut proti Sloveniji, št. 27464/21 404](#_Toc168845152)

[2.8.2.4 Sodba proti drugi visoki pogodbenici konvencije (intervencija Slovenije v postopku pred Velikim senatom ESČP) 404](#_Toc168845153)

[2.9 Postopki pred Sodiščem Evropske unije 405](#_Toc168845154)

[2.9.1 Pomembnejše nove zadeve 405](#_Toc168845155)

[2.9.1.1 Postopki predhodnega odločanja 405](#_Toc168845156)

[2.9.1.1.1 Kubera, C-144/23 406](#_Toc168845157)

[2.9.1.1.2 Interzzero e. a., C-254/23 406](#_Toc168845158)

[2.9.1.1.3 T-2, C-562/23 409](#_Toc168845159)

[2.9.1.2 Postopki zaradi neizpolnitve obveznosti 410](#_Toc168845160)

[2.9.1.2.1 Evropska komisija proti Sloveniji, C-318/23 410](#_Toc168845161)

[2.9.1.2.2 Republika Avstrija proti Evropski komisiji, T-625/22 (intervencija Republike Slovenije) 410](#_Toc168845162)

[2.9.1.2.3 Evropska komisija proti Madžarski, C-769/22 (intervencija Republike Slovenije) 411](#_Toc168845163)

[2.9.2 Pomembnejše zaključene zadeve 411](#_Toc168845164)

[2.9.2.1 Postopka predhodnega odločanja 412](#_Toc168845165)

[2.9.2.1.1 Someo, C-725/21 412](#_Toc168845166)

[2.9.2.1.2 European Superleague Company, C-333/21 412](#_Toc168845167)

[2.9.2.2 Sodba zaradi neizpolnitve obveznosti 415](#_Toc168845168)

[3. STRATEŠKE USMERITVE ZA NADALJNJE DELO DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS 417](#_Toc168845169)

[3.1 Poslanstvo Državnega odvetništva RS 418](#_Toc168845170)

[3.2 Vizija Državnega odvetništva RS 2030 418](#_Toc168845171)

[3.3 Vrednote 419](#_Toc168845172)

[3.4 Strateški cilji 420](#_Toc168845173)

[3.4.1 Ureditev normativnega in sistemskega okvira delovanja Državnega odvetništva RS 420](#_Toc168845174)

[3.4.2 Pritegnitev mladega kadra 421](#_Toc168845175)

[3.4.3 Kakovost izvajanja pristojnosti 422](#_Toc168845176)

[3.4.4 Optimizacija in digitalizacija poslovanja 423](#_Toc168845177)

[3.4.5 Preglednost poslovanja 424](#_Toc168845178)

[3.4.6 Spodbudno delovno okolje, ki zaposlene motivira k inovativnosti in ustvarjalnosti 424](#_Toc168845179)

[3.4.7 Intenzivnejše mednarodno sodelovanje z drugimi zastopniki držav in ustanovitev mednarodnega združenja 424](#_Toc168845180)

[3.4.8 Večji poudarek na zastopanju države v upravnih sporih in na zastopanju javnega interesa 425](#_Toc168845181)

# PREDGOVOR

Spoštovani,

v času, ko pišem te vrstice, letno poročilo Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2023 dobiva svojo končno podobo. Posamezni sklopi se povezujejo v celoto, znana je statistika, vidni so trendi, kadrovske spremembe, poročilo odprto razgrinja naša prizadevanja za posodobitev digitalnega delovnega okolja in za reformo institucionalnega okvira ter tako odslikava vse, kar smo v preteklem letu dosegli – pa tudi tisto, česar (še) nismo.

Po čem si bomo zapomnili leto 2023? Glavnina naših dejavnosti je bila kot vselej usmerjena v izvajanje naših primarnih pristojnosti, torej zastopanje države pred sodišči in pravno svetovanje državi in državnim organom, a kot najbolj izstopajoč (in izčrpavajoč) posamični dosežek leta želim vendarle že na tem mestu poudariti izgradnjo popolnoma novega informacijskega sistema, ki je bila od podpisa pogodbe do prevzema izvedena v rekordnih enajstih mesecih, naš novi informacijski sistem, ki smo ga poimenovali Feniks, pa je bil uspešno prevzet v uporabo decembra 2023. Ta dosežek je osupnil vse sodelujoče in Državnemu odvetništvu Republike Slovenije upravičeno nadel sloves kompetentnega, inovativnega in zanesljivega partnerja v zahtevnih projektih informacijske tehnologije, na kar smo upravičeno ponosni. S Feniksom je Državno odvetništvo Republike Slovenije svoje poslovanje preselilo v moderno digitalno okolje, ki bo omogočalo varnejšo, hitrejšo in zanesljivejšo obdelavo podatkov, učinkovitejše analitično delo ter optimizacijo naših delovnih procesov.

Pri svojem delu smo bili, kot potrjuje statistika v tem poročilu, v letu 2023 tudi sicer uspešni. Predvsem smo veseli podatka, da je Državno odvetništvo Republike Slovenije z uspešnim vodenjem sporov iz naslova odškodninske odgovornosti države pomagalo prihraniti kar 99,75 odstotka vtoževanih zneskov glavnic. Preneseno v številke – v preteklem letu so se zaključile odškodninske pravde, v katerih so nasprotne stranke iz naslova odškodninske odgovornosti države od nje terjale 626.614.697,67 evra, od tega pa je bilo tudi zaradi predanega dela in truda državnih odvetnic in državnih odvetnikov v breme države dosojenih le 0,25 odstotka tega zneska. Proračunskih sredstev pa nismo le prihranili, ampak smo jih s svojim delom tudi ustvarili in tako v državni proračun iz naslova priznanih stroškov zastopanja v letu 2023 odvedli kar za 1.095.259 evrov prihodkov. Spodbudno je tudi, da je skupno število nerešenih zadev nižje kot v preteklem letu, kljub temu pa je število vseh odprtih zadev še vedno visoko, v letu 2023 smo jih evidentirali več kot 81.000. Ta številka zajema tudi spore s civilnega in gospodarskega področja ter področja mednarodnih arbitraž, v katerih je skupna vrednost zahtevkov proti državi v letu 2023 znašala več kot 2,5 milijarde evrov. Te številke govorijo same zase – Državno odvetništvo Republike Slovenije je izjemno pomemben varuh proračunskih sredstev.

Marsikdo je tudi presenečen, da vso to maso zadev, ki pomeni zastopanje države v dejansko vseh vrstah postopkov pred domačimi in mednarodnimi sodišči vseh vrst in stopenj, pred mednarodnimi arbitražami in upravnimi organi, obvladuje pravzaprav izjemno maloštevilna ekipa. Državnih odvetnic in odvetnikov je v vsej državi skupaj le 71. Takšne količine dela tako malo ljudi seveda nikakor ne bi zmoglo brez izjemne podpore kolegov, tj. kandidatov za državne odvetnike, kolegov na vpisnikih v pisarnah in v strokovnih službah. Čeprav smo na robu zmogljivosti, zmoremo predvsem zahvaljujoč trdemu delu in nesebični medsebojni pomoči vseh zaposlenih. A roko na srce, kako dolgo bomo še zdržali? In predvsem, kako bomo vse kompleksnejšim sporom in poslovanju kos čez leta, ko nas bo glede na starostno strukturo zaposlenih doletel velik kadrovski osip? Državno odvetništvo Republike Slovenije je po številu zaposlenih že zdaj pod kadrovskim načrtom, v svojih vrstah pa pogrešamo predvsem več kandidatov za državne odvetnike. Pri tem nas žalosti, da se mladi na objave prostih delovnih mest odzivajo vse redkeje, včasih pa prijav sploh ni.

Žal nas to dejstvo ne bi smelo več presenečati. Upad zanimanja za delo na Državnem odvetništvu Republike Slovenije je namreč enako kot v drugih pravosodnih organih povezan z realnim padanjem višine plač, zaradi katerega poklici v pravosodju drsijo v deficitarnost. Plačna nesorazmerja, ki so v zadnjih letih prizadela sodnike in državne tožilce, so v enaki meri prizadela tudi državne odvetnike, pri čemer državnim odvetnikom zaradi ponesrečene premestitve v javnouslužbenski sistem, ki jo je uvedel Zakon o državnem odvetništvu (ZDOdv), v primerjavi z drugimi pravosodnimi funkcionarji v prihodnje grozi še večja degradacija. ZDOdv je namreč Državno odvetništvo Republike Slovenije spremenil v neke vrste sistemskega brezdomca, saj taka ureditev ne le otežuje, ampak dejansko onemogoča ustrezno vrednostno umestitev našega poklica.

A to še zdaleč ni edina negativna posledica ZDOdv. Za delovanje pravne države je še večja težava premestitev delovanja državnih odvetnikov v sistem, ki za strokovno pravno odločanje in zastopanje države na najvišji ravni preprosto ni primeren, saj državnim odvetnicam in odvetnikom ne daje potrebne moči argumenta ter jih tudi ne ščiti pred argumentom moči, nedovoljenimi pritiski in grožnjami z odškodninskimi tožbami. Pred vsem tem so funkcionarji seveda zaščiteni veliko učinkoviteje kot javni uslužbenci, s tem pa tudi neodvisnost njihovega odločanja. Državi bi vsekakor moralo biti v interesu, da ji svetujejo in jo pred sodišči zastopajo pravni strokovnjaki, ki so v celoti opolnomočeni ter zaščiteni za sprejemanje odločitev v javnem interesu. Družbeno dogajanje to znova in znova potrjuje. Državni odvetniki zato že leta opozarjamo na tveganja za pravno državo, če anomalije, ki jih je prinesel ZDOdv, ne bodo odpravljene, in si aktivno prizadevamo za reformo svojega matičnega zakona.

Ponosni smo, da smo v letu 2023 v tej smeri naredili odločne in opazne korake naprej.

Ob podpori Ministrstva za pravosodje, ki je naši reformi pritrdilo, smo za začetek dobili glas, ki ga že dolgo nismo imeli in zaradi katerega strokovna javnost našo sistemsko stisko zdaj dobro pozna. Na odmevnem in javno predvajanem posvetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, ki smo ga državni odvetniki organizirali v Državnem svetu Republike Slovenije, so prizadevanja Državnega odvetništva Republike Slovenije za spremembo ZDOdv in za vrnitev funkcionarskega statusa prejela izjemno podporo, prav tako predlog za umestitev Državnega odvetništva Republike Slovenije v ustavo. V njej Državno odvetništvo Republike Slovenije kot edini organ pravosodja še nima mesta, pa bi ga moralo imeti, saj z vidika varstva načela pravne države ne sme biti dopustno, da se o obstoju in ureditvi ali pa morda ukinitvi pravobranilstva odloča že z navadno parlamentarno večino. Zato nas izjemno veseli, da so naša prizadevanja za reformo delovanja Državnega odvetništva Republike Slovenije javno podprli številni kolegi iz stroke, predstojniki organov pravosodja in tudi visoki politični funkcionarji, med njimi predsednica republike dr. Nataša Pirc Musar, predsednica Državnega zbora Republike Slovenije mag. Urška Klakočar Zupančič, tedanji generalni državni tožilec Drago Šketa, predsednica Slovenskega sodniškega društva dr. Vesna Bergant Rakočević, predsednik odvetniške zbornice Janez Starman, predsednik notarske zbornice dr. Bojan Podgoršek, prof. Igor Kaučič, prof. Rajko Pirnat, prof. Damjan Možina in doc. dr. Bruna Žuber, na dnevih državnega odvetništva pa tudi tedanja dekanica Pravne fakultete Univerze v Mariboru prof. Vesna Rijavec.

A to še ni vse. Okrepili smo strateško komuniciranje in odnose z mediji, ki so o nas in o prepotrebni reformi našega delovanja v letu 2023 pisali pogosteje kot kadar koli prej. Več pozornosti smo namenili tudi ustvarjanju vezi z obetavnimi mladimi pravniki, s katerimi želimo intenzivneje sodelovati že v času študija. V ta namen smo v letu 2023 sklenili sporazum o sodelovanju s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani, pri čemer imamo tovrstni sporazum s Pravno fakulteto Univerze v Mariboru že sklenjen. Na obeh pravnih fakultetah smo sodelovali na predavanjih, s študenti ljubljanske pravne fakultete pa kot zunanji partnerji tudi v projektu, katerega namen je optimizirati delovanje Državnega odvetništva Republike Slovenije na področju upravnih sporov.

Oživili smo tudi področje mednarodnega sodelovanja in obudili prizadevanja za ustanovitev mednarodnega združenja zastopnikov držav pred sodišči. Svoje delovanje smo aktivneje predstavili tudi Predstavništvu Evropske komisije v Sloveniji, Državno odvetništvo Republike Slovenije pa je decembra 2023 Evropska komisija prvič povabila k sodelovanju pri pripravi letnega poročila Evropske komisije o vladavini prava v državah članicah EU. To nas seveda veseli, čeprav bi marsikdo pomislil, da je takšno vabilo glede na pomembne izključne pristojnosti v pravosodju, ki jih izvajamo, nekaj popolnoma samoumevnega. Žal ni tako. Državno odvetništvo Republike Slovenije je pri vključevanju v strokovne razprave in razvojne naloge pravosodja včasih prezrto že zaradi okrnjene prepoznavnosti, ki je le še ena v vrsti negativnih posledic ZDOdv. Ta nam je namreč odvzel prepoznavno ime »pravobranilci«, pod katerim smo v desetletjih obstoja Državnega pravobranilstva Republike Slovenije ustvarili izjemno zakladnico znanja in izkušenj na področju zastopanja države. V okviru reforme si zato želimo tudi vrnitve svojega imena.

Opisane dejavnosti in široka zunanja podpora spremembam našega institucionalnega okvira potrjujejo, da v stroki ni dvoma, da svojega zagovornika pred sodiščem ne potrebuje le država v smislu vladajoče politike, ampak predvsem pravna država. Pa tudi, da bi moralo biti ta zagovornik pravne države prav državno odvetništvo kot vitalni del slovenskega pravosodja.

Žal reforma našega matičnega zakona v letu 2023 ni bila izvedena. Skoraj sočasno, ko smo z Ministrstvom za pravosodje začeli pogovore o predlogu novega zakonskega besedila, je namreč celotno dogajanje v državi preglasil nekdo drug – narava. Leto 2023 bo v kolektivnem spominu za zmeraj zapisano kot leto, ko se je narava uprla nenadzorovanemu posegu človeka v njene zakonitosti, odgovorila s poplavami ter v nas zasadila seme negotovosti in nezaupanja. A hkrati je vendar vzklilo tudi seme solidarnosti in sočutja. Kot so bile poplave izredni dogodek s katastrofalnimi posledicami, je bila izredna in navdihujoča tudi množična prostovoljna aktivacija vseh prebivalk in prebivalcev Slovenije, ki so se po najboljših močeh trudili pomagati vsem, ki so jim poplave uničile domove.

Življenje, ki je zastalo, se počasi vrača v običajni potek. Iskreno upam, da bo v letu 2024 ponovno zaživela tudi naša reforma. Ob tem se mi sama po sebi ponuja misel, da ime Feniks, ki smo ga zaposleni skupaj izbrali za svoj novi digitalni dom, bržkone ni bilo izbrano naključno. Vztrajanje, vračanje glasu, življenja in vitalnih funkcij nam je pravobranilcem v zadnjih letih dobro poznano. Poznana nam je tudi zgodba o Feniksu. Zato se zavedamo, da je začasno mrtvilo faza, ki mine, če se le ne prepustimo malodušju. Saj veste, *per aspera ad astra*.

Ne glede na to, ali bodo naša prizadevanja za reformo v letu 2024 obrodila sadove ali ne, bo naše poslanstvo seveda tudi v prihodnje ostalo nespremenjeno: spoštovati in krepiti temeljne postulate pravne države. V luči te zaveze in z zavedanjem odgovornosti, ki jo nosim, se vsem sodelavkam in sodelavcem iskreno zahvaljujem za njihov trud ter strokovno in predano delo, ki so ga opravili v letu 2023, in katerega odsev je letno poročilo, ki je pred vami.

Dr. Ana Kerševan

generalna državna odvetnica

## I. SPLOŠNI STATISTIČNI DEL

### 1. ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA Republike Slovenije

#### 1.1 Pravna ureditev delovanja Državnega odvetništva Republike Slovenije

##### 1.1.1 Ustanovitev Državnega odvetništva Republike Slovenije

V letu 2017 je bila izvedena reforma Državnega pravobranilstva Republike Slovenije v Državno odvetništvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: 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 delovati Državno odvetništvo RS, je prenehalo delovati Državno pravobranilstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: 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.

##### 1.1.2 Zgodovinski razvoj institucije zastopnika države

Državno odvetništvo RS je kot zakoniti zastopnik države v postopkih pred sodišči pomemben organ pravosodja, izvorno pa je bila njegova vloga zaščita »javne blagajne«.

Institucija varuha interesov države oziroma javne blagajne naj bi sicer v takšni ali drugačni obliki na Slovenskem obstajala že vse od 15. stoletja. Pravna zgodovina Slovencev ugotavlja, da naj bi v tistem času na ozemlju Republike Slovenije obstajala tako imenovana prokuratura. Potreba po zastopanju finančnih interesov države in vladarja je narekovala ustanovitev posebnega organa, ki se je imenoval »fiskal«. Ta je bil aktivno in pasivno pooblaščen zastopati deželnega vladarja v vseh njegovih finančnih zadevah.[[1]](#footnote-1)

Korenine državnega pravobranilstva oziroma državnega odvetništva, kot ga poznamo danes, naj bi segale daleč nazaj v 19. stoletje. V Kraljevini Jugoslaviji je delovalo na podlagi Zakona o državnem pravobranilstvu iz leta 1934 (Službene novine Kraljevine Jugoslavije, št. 164/1934, oziroma Službeni list Kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 68/1934). Takratno pravobranilstvo je bilo organ ministra za finance, njegova naloga pa je bila varovati lastninske koristi države (1. člen).

V prvi Jugoslaviji ustanovljeno državno pravobranilstvo je prenehalo delovati med drugo svetovno vojno, ukinjeno pa je bilo leta 1945 z Zakonom o odpravi vrhovnega državnega pravobranilstva, državnih pravobranilstev, vrhovnega državnega tožilstva, višjih državnih tožilstev in državnih tožilstev (Uradni list Demokratične federativne Jugoslavije, št. 27/1945). Njegova opravila so delno nadaljevali člani vlade oziroma predstavniki ljudskih odborov ter vodilne osebe ali zastopniki ustanov. Njihovo dejavnost je urejal zvezni zakon o zastopanju države in javnih organizacij pred sodišči in upravnimi organi iz leta 1946.

Leta 1952 je bil z zveznim zakonom ustanovljen nov organ, javno pravobranilstvo. Zakon o javnem pravobranilstvu (Uradni list FLRJ, št. 24/1952) je določal, da je to organ, ki v premoženjskopravnih zadevah zastopa Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo, posamezne republike in avtonomne enote, okraje, mesta in občine ter njihove zavode, ki jim je priznana lastnost pravne osebe. Drugi zakon, tj. Zakon o javnem pravobranilstvu (Uradni list FLRJ, št. 51/1955), je bil sprejet čez tri leta.

Prvi slovenski pravobranilski zakon je bil sprejet šele leta 1976. Zakon o javnem pravobranilstvu (Uradni list SRS, št. 19/1976) je določal funkcijo in položaj javnega pravobranilca ter organizacijo Javnega pravobranilstva Socialistične republike Slovenije. Ta zakon je z nekaj spremembami veljal vse do uveljavitve Zakona o državnem pravobranilstvu iz leta 1997 (Uradni list RS, št. 20/97 z dne 10. 4. 1997; v nadaljevanju: ZDPra).[[2]](#footnote-2)

Državno pravobranilstvo RS je kot samostojni državni organ na podlagi usmeritvenih navodil zastopanega pred sodišči zastopalo državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe, v primeru pooblastila pa je prevzelo tudi zastopanje subjekta pred upravnimi organi. Državno pravobranilstvo RS je državi, njenim organom in upravnim organizacijam v sestavi na njihovo zahtevo poročalo o zadevah, v katerih jih je zastopalo, ter pravno svetovalo pri sklepanju pogodb, s katerimi so za te subjekte nastale premoženjske pravice in obveznosti, pri sklepanju pogodb, s katerimi so se ustanavljale ali ukinjale stvarne pravice na nepremičninah, ter pri reševanju drugih premoženjskih vprašanj. Opravljalo pa je tudi druge naloge, določene z zakonom.

##### 1.1.3 Pristojnosti in naloge Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS opravlja strokovne naloge na področju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države. Pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti je Državno odvetništvo RS samostojno in avtonomno.

Državno odvetništvo RS deluje:

* po samem zakonu (*ex lege*),
* na podlagi pooblastila (*ex mandato*): pred upravnimi organi zastopa subjekte na podlagi pooblastila za zastopanje.
* Naloge Državnega odvetništva RS, ki jih določa ZDOdv, so:zastopanje države in državnih organov pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji, pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami, pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami ter pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP);
* zastopanje subjektov, ki so v celoti v lasti države, v posameznih postopkih pred sodišči v Republiki Sloveniji, ki so zanje in za Republiko Slovenijo izjemnega pomena;
* varovanje javnega interesa v upravnem sporu in v drugih primerih, ki jih določa zakon;
* mirno reševanje sporov v predhodnih postopkih z namenom razbremenitve dela sodišč;
* pravno svetovanje državi in državnim organom v premoženjskopravnih zadevah;
* na zahtevo državnega organa oblikuje pravna mnenja, povezana z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije;
* na zahtevo državnega organa oblikuje pravna mnenja o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso sodišč v Republiki Sloveniji ter prakso mednarodnih sodišč in mednarodnih arbitraž;
* na predlog subjektov, ki so v celoti v lasti države, oblikuje posamezno pravno mnenje, ki je povezano z varstvom 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).

Državno odvetništvo RS poleg nalog, določenih v ZDOdv, opravlja tudi druge naloge, ki jih določajo posebni zakoni, in sicer:

* *Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju* (ZFPPIPP), Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 178/21 – popr., 196/21 – odl. US in 157/22 – odl. US;
* *Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ),* Uradni list RS, št. [3/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-0098) – uradno prečiščeno besedilo, [93/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4598), [37/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-1524) – ZST-1, [45/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-1979) – ZArbit, [28/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-1187), [51/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-2762), [26/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1157), [17/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0574) – odl. US, [45/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-1839) – odl. US, [53/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2342), [58/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2548) – odl. US, [54/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2226), [76/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2981) – odl. US, [11/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0458), [53/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-2439) – odl. US, [66/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-2928) – ZDavP-2M, [23/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-0553) – SPZ-B, [36/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-0718), 81/22 – odl. US in 81/22 – odl. US;
* *Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva* (ZPŠOIRSP), Uradni list RS, št. 99/13, 24/18 – odl. US in 85/18;
* *Zakon o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008* (ZOKIPOSR), Uradni list RS, št. 186/21;
* *Zakon o tujcih* (ZTuj-2), Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo, 95/21 – popr. in 105/22 – ZZNŠPP;
* *Zakon o načinu izvršitve sodbe evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08* (ZNISESČP)*,* Uradni list RS, št. 48/15;
* *Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora* (ZOPNI), Uradni list RS, št. 91/11, 25/24 in 53/18 – odl. US;
* *Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja* (ZVPSBNO), Uradni list RS, št. 67/12 – uradno prečiščeno besedilo;
* *Zakon o ureditvi določenih vprašanj zaradi končne razsodbe arbitražnega sodišča na podlagi Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške* (ZUVRAS),Uradni list RS, št. 69/17, 59/19 in 204/21;
* *Zakon o kazenskem postopku* (ZKP), Uradni list RS, št. [176/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-3462) – uradno prečiščeno besedilo, 96/22 – odl. US in 2/23 – odl. US;
* *Zakon o prekrških* (ZP-1), Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US;
* *Zakon o vzpostavitvi etažne lastnine na določenih stavbah in o ugotavljanju pripadajočega zemljišča* (ZVEtL-1), Uradni list RS, št. 34/17;
* *Zakon o urejanju prostora* (ZUreP-3), Uradni list RS, št. 199/21;
* *Zakon o davčnem postopku* (ZDavP-2), Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20 – odl. US, 203/20 – ZIUPOPDVE, 39/22 – ZFU-A, 52/22 – odl. US, 87/22 – odl. US in 163/22;
* *Zakon o denacionalizaciji* (ZDen), Uradni list RS, št. 27/91–I, 56/92 – odl. US, 13/93 – odl. US, 31/93, 24/95 – odl. US, 20/97 – odl. US, 23/97 – odl. US, 65/98, 76/98 – odl. US, 66/00, 66/00 – ORZDen27, 11/01 – odl. US, 54/04 – ZDoh-1 in 18/05 – odl. US;
* *Zakon o splošnem upravnem postopku* (ZUP), Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 ZDeb;
* *Zakon o upravnem sporu* (ZUS-1), Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E;
* *Zakon o kolektivnih tožbah* (ZKolT), Uradni list RS, št. 55/17;
* *Družinski zakonik* (DZ), Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C, 200/20 – ZOOMTVI, 94/22 – odl. US, 94/22 – odl. US in 5/23;
* *Zakon o ugotavljanju vzajemnosti* (ZUVza), Uradni list RS, št. 9/99, in *Zakon o ugotavljanju vzajemnosti* (ZUVza-1), Uradni list RS, št. 27/17;
* *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS): Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE;
* *Zakon o brezplačni pravni pomoči* (ZBPP), Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US in 19/15;
* *Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj* (ZOZKD), Uradni list RS, št. 101/05, 114/06 – ZUE in 86/10;
* *Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja* (ZPVPJN), Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-1I, 60/17 in 72/19;
* *Gradbeni zakon (GZ-1), Uradni list RS, št.*[*199/21*](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-3972)*,*[*105/22*](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-2603)*– ZZNŠPP in*[*133/23*](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-4095)*;*
* *Zakon o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje* (ZVVJTO), Uradni list RS, št. 54/07 – uradno prečiščeno besedilo, 41/11 in 189/21 – ZDU-1M;
* *Zakon o državnem pravobranilstvu,* Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 77/09, 46/13, 95/14 – ZUPPJS15 in 23/17 – ZDOdv.

Naloge Državnega odvetništva RS opravljajo generalni državni odvetnik, namestnik generalnega državnega odvetnika, višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državnega odvetnika.

##### 1.1.4 Državno odvetništvo RS kot ustavnopravni subjekt

Ustava poleg položaja in pristojnosti temeljnih organov zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti ureja tudi nekatere druge organe in institucije z veliko stopnjo samostojnosti in neodvisnosti v razmerju do drugih vej oblasti – na področju pravosodja na primer državno tožilstvo, (zasebno) odvetništvo in notariat. V ta sklop glede na svoje naloge oziroma funkcije (zastopniška, pogajalska, svetovalna in institucionalna) spada tudi Državno odvetništvo RS, državni organ, ki je po zakonu pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti prav tako samostojen in avtonomen. Državno odvetništvo RS je, čeprav v najširšem smislu spada pod izvršilno vejo oblasti, organ pravosodja, podobno kot državno tožilstvo, odvetništvo in notariat.[[3]](#footnote-3) Državno odvetništvo RS je zato mogoče ob klasifikaciji državnih organov po vrsti dejavnosti, ki jo opravlja, uvrstiti med nosilce izvršilne državne funkcije, ki je popolnoma primerljiva z državno-tožilsko. Državno odvetništvo RS, podobno kot državno tožilstvo, pred sodiščem v imenu države opravlja procesna dejanja zastopanja države. Državno tožilstvo in državno odvetništvo se razlikujeta med seboj predvsem glede na to, kakšno specializacijo pri nastopanju v postopkih opravljata, sistemsko pa sta med seboj popolnoma primerljiva pravosodna organa, ki sta skupaj zaokrožena celota pravnih zastopnikov države pred sodišči in drugimi organi. Oba organa skupaj sta del zaokrožene celote pravosodnega sistema, zato so tudi pogoji za zasedbo sodniških, državnotožilskih in državnoodvetniških mest enaki. Sodstvo, državno odvetništvo in državno tožilstvo so trije nosilni pravosodni subjekti, prek katerih je država neposredno udeležena v sodnih postopkih, pri čemer so sodniki nosilci sodne funkcije, državni odvetniki in državni tožilci pa nosilci zastopniške funkcije in torej udeleženci v postopku, ki v imenu države izvajajo naloge zastopanja bodisi v kazenskem postopku (državni tožilci) bodisi v drugih postopkih (državni odvetniki).

Državno odvetništvo RS je stabilen in zgodovinsko pogojen gradnik pravosodja Republike Slovenije, kar potrjuje tudi zadnja javno objavljena strategija pravosodja, v kateri je zapisano, da je državno pravobranilstvo kot zakoniti zastopnik države pomemben organ pravosodja, ki kot del pravosodnega sistema sodeluje pri uresničevanju ciljev pravosodja, to je tudi učinkovito, mirno in kulturno razreševanje sporov v družbi.[[4]](#footnote-4)

Ravno zato je nenavadno, da ustava med pravosodnimi subjekti Državnega odvetništva RS oziroma katerega od njegovih pravnih prednikov sploh ne navaja. Za določbami o sodstvu namreč ureja vse druge skupine pravosodja, torej državno tožilstvo, (zasebno) odvetništvo in notariat, državnega odvetništva oziroma pravobranilstva pa ne. Ta posebnost ustavnopravne sestave pravosodja je glede na to, kako pomembne izvirne oblastne pristojnosti izvaja Državno odvetništvo RS oziroma so jih pred tem zgodovinsko gledano že ves čas izvajali njegovi pravni predniki, vsekakor skrb vzbujajoča. Zaradi nje namreč v poglavju Ustave RS o državni ureditvi med določili o pravosodju zeva vrzel glede organa, ki mora zagotavljati varovanje ustavnih in premoženjskih interesov Republike Slovenije, varovanje javnega interesa in ugleda Republike Slovenije prek pravnega zastopanja Republike Slovenije pred domačimi, tujimi in mednarodnimi sodišči in arbitražami ter pred upravnimi organi, torej tudi pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije, Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, Sodiščem Evropske unije ter Evropskim sodiščem za človekove pravice. Posledica neumeščenosti tega organa v ustavo je dejstvo, da del pomembnih oblastnih pristojnosti na področju pravosodja, ki jih ne izvaja noben drug pravosodni organ, izvaja organ, katerega obstoj (ali neobstoj) je odvisen (zgolj) od volje vsakokratnega zakonodajalca. Ta vrzel poleg tega ustvarja videz, da daje država zasebnim odvetnikom večji pomen kot svojim lastnim.

Javno pravobranilstvo je bilo navedeno v Ustavnem zakonu za izvedbo Ustave Republike Slovenije v istem členu kot sodišča in javna tožilstva,[[5]](#footnote-5) kasneje pa je iz ustave brez posebnega (formalnega) pojasnila izpadlo. Da v zvezi s tem ni najti nekih uradnih stališč ali listin, izhaja tudi iz prispevka zaslužnega profesorja Igorja Kaučiča, ki ga je predstavil na posvetu v Državnem svetu Republike Slovenije 21. 3. 2023. Razlog za izpad javnega pravobranilstva iz Ustave RS je zato mogoče iskati v dejstvu, da je v takratni ureditvi obstajalo republiško javno pravobranilstvo in občinska ali medobčinska javna pravobranilstva. In predvsem, obstajal je tudi družbeni pravobranilec samoupravljanja. Ta je zaradi svoje osnovne zavezanosti varstvu družbene lastnine v času pisanja Ustave RS v našem pravnem redu že izgubljal svoj prostor, žal pa je imenska podobnost z javnim pravobranilcem v laični in tudi v strokovni javnosti, ki se z delom enega in drugega ni srečevala neposredno, ostala in pogosto zameglila razdelitev dolžnosti in pristojnosti enega in drugega. To je seveda lahko razlog, da sta zaradi nejasne (tudi poimenske) razmejitve iz ustave izpadla oba, tako družbeni pravobranilec samoupravljanja, ki je bil nato dejansko ukinjen, kot tudi javni pravobranilec, čeprav se je njegova vloga zastopanja države v civilnih sodnih postopkih ne le ohranila, temveč se je do današnjega dne (ko se izvaja po državnih odvetnikih) tudi močno okrepila.

Navedeno daje misliti, da v relativno kratkem obdobju, v katerem je nastajala ustava, razmislek o ureditvi javnega pravobranilstva v samostojni Sloveniji (glede vprašanja imena, enovitosti organa, obsega delokroga in podobno) očitno še ni bil izpeljan do te mere, da bi zadoščal za umestitev tega organa v ustavo. Kot pojasnjeno, se je pravobranilstvo v samostojni Sloveniji vsebinsko dokončno izoblikovalo šele leta 1997, ko je bil sprejet ZDPra, družbeni pravobranilec samoupravljanja pa je bil kot poseben subjekt dokončno ukinjen. Najkasneje s sprejetjem ZDPra so bile torej morebitne dileme, ki so v času nastajanja Ustave RS preprečevale umestitev organa pravobranilstva v ustavo, razrešene, žal pa se kljub temu ne tedaj ne kdaj kasneje razprava o umestitvi tega organa v ustavo ni ponovno odprla.

Umestitev v ustavo je za Državno odvetništvo RS izrednega pomena, saj zagotavlja njegov stabilen obstoj. Če Državno odvetništvo RS ne bo uvrščeno v ustavo, bo ob strokovnem nestrinjanju še naprej izpostavljeno tveganju ukinitve organa in prenosa njegovih pristojnosti na zasebne odvetnike oziroma tveganju njegove podreditve pod določeno ministrstvo. To se je pokazalo tudi ob zadnji spremembi zakona. Takrat je oceno stanja in razloge za sprejetje predloga zakona Ministrstvo za pravosodje v izhodišču oprlo na enostavčno poved: »*Državno pravobranilstvo v Republiki Sloveniji ni ustavna kategorija*.«[[6]](#footnote-6) Ministrstvo za pravosodje je pri tem izhajalo iz jezikovne razlage Ustave RS, ki izrecno ne vsebuje posebnih določb glede organa, ki Republiko Slovenijo in njene organe zastopa pred domačimi in mednarodnimi sodišči ter drugimi organi. Pomemben je sporočilni namen povedi tedanjega ministrstva, in sicer, da je (le) zakonodajalcu prepuščena odločitev, kako bo področje uredil, kako bo organ poimenoval in kakšne bodo njegove pristojnosti.[[7]](#footnote-7)

Načelo pravne varnosti, katere del sta tudi pravna doslednost in predvidljivost, zahteva primerljivo urejenost primerljivih položajev – tudi na področju pravosodja. Državno odvetništvo RS kot samostojni državni organ, ki zgodovinsko gledano že ves čas zastopa državo pred vsemi nacionalnimi sodišči, torej tudi pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije in pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije, ter pred mednarodnimi in tujimi sodišči in arbitražami, torej tudi pred Evropskim sodiščem za človekove pravice ter pred Sodiščem Evropske unije, kot edini organ pravosodja v ustavo ni umeščeno, zaradi česar je ustava v tem delu pomanjkljiva. Razlog te vrzeli v ustavnopravni strukturi pravosodja z vidika stroke ni pojasnjen. Pregled nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS pokaže, da ta državni organ izvaja številne za državo zelo pomembne izvirne oblastne pristojnosti na področju pravosodja, ki jih ne opravlja noben drug pravosodni organ. Brez ustavnega varstva torej ostaja državni organ, katerega naloga je tudi varovanje ustavnih interesov, javnega interesa, premoženjskih interesov države ter ugleda države. Dejstvo, da je obstoj tega samostojnega državnega organa odvisen (le) od zakona in ni zagotovljen z ustavo, dopušča, da se z navadno parlamentarno večino odloča tudi o skrajnih možnostih, tj. bodisi o njegovi ukinitvi bodisi o njegovem prestrukturiranju v organ v sestavi ministrstva, kar bi zastopanje države pred sodišči obremenilo z vidika nasprotja interesov, ohromilo izvajanje pomembnih pristojnosti države na področju varovanja javnega interesa in imelo še številne druge daljnosežne škodljive posledice. Veljavna ureditev pomeni tveganje za pravno državo, ki je zlahka odpravljivo z umestitvijo Državnega odvetništva RS v ustavo.

Kakršno koli skrajno preoblikovanje sedanje ureditve bi neobhodno vodilo v izgubo najbolj kakovostnega kadra, bojazen pred ponavljanjem takšnega položaja pa bi gotovo preprečila, da se ta kader celo ob normalizaciji razmer še kdaj vrne. S tem bi država na področju njenega zastopanja v civilnih sodnih postopkih izgubila najboljši in generacijsko uravnotežen kader, desetletja izkušenj na področju zastopanja države, centralizirano in analitično ovrednoteno dolgoletno sodno prakso, dobre prakse pri posameznih opravilih zastopanja, personalno mrežo strokovnih stikov znotraj javnega sektorja, ki temelji prav na večletnem negovanju osebnih vezi znotraj stroke in solidarni medsebojni pravni pomoči, in še več prednosti, ki jih nudita organizacijska sestava Državnega odvetništva RS v obliki samostojnega državnega organa in zagotovilo samostojnega pravnega odločanja državnih odvetnikov.

Umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo bi ta tveganja zmanjšala v največji možni meri. Zato je Državno odvetništvo RS v septembru 2022 ustanovilo Delovno skupino za pripravo predloga za umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo, ki je predlog tudi pripravila.

Da bi preizkusilo podporo strokovne in politične javnosti, je Državno odvetništvo RS skupaj z Državnim svetom Republike Slovenije z namenom zagotovitve javne razprave o predlogih svoje sistemske in normativne ureditve 21. 3. 2023 organiziralo javni strokovni posvet z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, na katerem so sodelovali predstavniki vseh treh vej oblasti, vseh pravosodnih organov ter ugledni predavatelji.[[8]](#footnote-8) Predlog za umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo je bil deležen izjemno široke podpore sodelujočih na posvetu, in sicer tako politike kot stroke.[[9]](#footnote-9) Prispevek z naslovom Državno odvetništvo kot ustavna kategorija generalne državne odvetnice dr. Ane Kerševan je uvrščen tudi v zbornik Spreminjanje ustave, ki je bil izdan ob 10. obletnici ustanovitve Inštituta za ustavno pravo. Prispevek je bil predstavljen ob predstavitvi zbornika na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Na predstavitvi je zaslužni profesor dr. Igor Kaučič s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in član sveta Inštituta za ustavno pravo med drugim povedal: »*V zadnjih 33 letih se še ni zgodilo, da bi imeli na mizi kar tri predloge za spremembo ustave, še dva pa trkata na vrata, eden od njih zadeva državno odvetništvo.*«

Državno odvetništvo RS je na podlagi tako široke strokovne podpore Ministrstvu za pravosodje v marcu 2023 predlagalo začetek dejavnosti za spremembo Ustave RS, ki bi pomenila konstitucionalizacijo Državnega odvetništva RS in njegove osnovne ureditve ter organu vrnila nekdanje ime, tj. Državno pravobranilstvo Republike Slovenije. Ministrstvo za pravosodje je s tem soglašalo in z Državnim odvetništvom RS začelo pripravljati osnutek ustavnega zakona. Predlog osnutka ustavnega zakona o dopolnitvi IV. poglavja Ustave Republike Slovenije je bil vsebinsko usklajen v maju 2023, in sicer z naslednjim besedilom:

*»I.*

*V Ustavi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21) se za 137. členom dodata novo podpoglavje in nov 137.a člen, ki se glasita:*

*»i) Državno pravobranilstvo*

*137.a člen*

*(državno pravobranilstvo)*

*Državno pravobranilstvo je kot del pravosodja samostojen državni organ.*

*Ureditev in pristojnosti državnega pravobranilstva ter funkcijo državnega pravobranilca ureja zakon.*

***II.***

*Zakone, ki urejajo vsebino iz novega 137.a člena ustave, je treba uskladiti s tem ustavnim zakonom v štiriindvajsetih mesecih po njegovi uveljavitvi.*

*Ta ustavni zakon začne veljati z razglasitvijo v Državnem zboru.«*

Predlog za spremembo ustave trenutno čaka na nadaljnjo obravnavo in predložitev Ustavni komisiji državnega zbora.

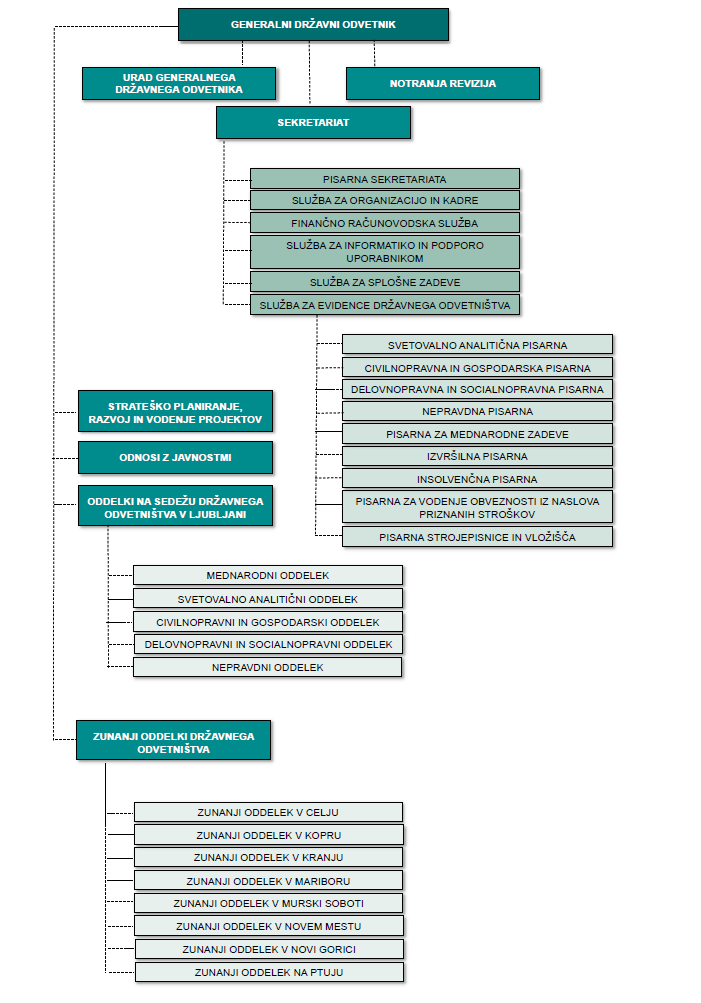
#### 1.2 Organiziranost Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS opravlja naloge iz svoje pristojnosti na sedežu in zunanjih oddelkih.

Sedež državnega odvetništva je v Ljubljani. Delo na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani se organizira v oddelkih, ki so notranje organizacijske enote, Mednarodni oddelek pa je stalni specializirani oddelek na sedežu državnega odvetništva.

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

**Slika 1: Organigram Državnega odvetništva RS za leto 2023**



Organizacija ter stvarna in krajevna pristojnost sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva so določeni s Pravilnikom o organizaciji in pristojnosti sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva.

Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani je izključno pristojen za:

* zastopanje javnega interesa v upravnih sporih;
* zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami;
* zastopanje v postopkih za povrnitev škode, rehabilitacijo in uveljavitev drugih pravic oseb, ki so bile neupravičeno obsojene ali jim je bila neutemeljeno vzeta prostost po zakonu, ki ureja kazenski postopek, ali so jim bile neupravičeno izrečene sankcije ali jim je bila neutemeljeno vzeta prostost po zakonu, ki ureja prekrške;
* zastopanje v postopkih za revizijo postopkov javnega naročanja in
* opravljanje nalog, ki jih iz razlogov smotrnosti ali boljše usposobljenosti sedeža državnega odvetništva določi generalni državni odvetnik po predhodnem soglasju ministra.

Na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani so v letu 2023 delovali naslednji oddelki:

* Mednarodni oddelek,
* Svetovalno-analitični oddelek,
* Civilnopravni in gospodarski oddelek,
* Delovnopravni in socialnopravni oddelek,
* Nepravdni oddelek.

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,
* pred Višjim sodiščem v Ljubljani,
* pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
* pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
* pred 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,
* pred Višjim sodiščem v Celju,
* pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
* pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
* pred 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,
* pred Višjim sodiščem v Kopru,
* pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
* pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
* pred 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,
* pred Višjim sodiščem v Ljubljani,
* pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
* pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije
* pred 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,
* pred Višjim sodiščem v Mariboru,
* pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
* pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
* pred 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,
* pred Višjim sodiščem v Mariboru,
* pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
* pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
* pred 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,
* pred Višjim sodiščem v Kopru,
* pred Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
* pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije,
* pred 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:

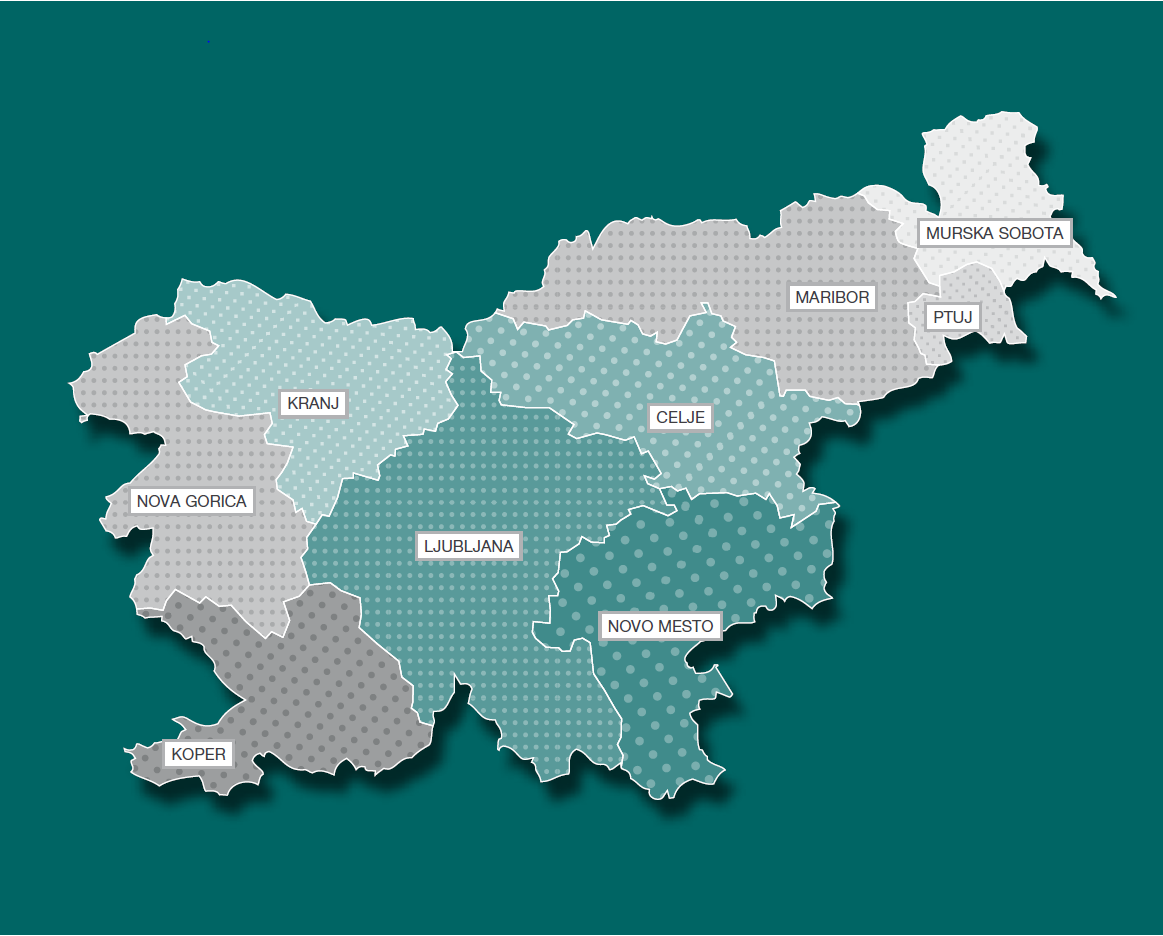
* pred Okrajnim sodiščem v Novem mestu, Okrajnim sodiščem v Brežicah, Okrajnim sodiščem v Črnomlju, Okrajnim sodiščem v Krškem, Okrajnim sodiščem v Sevnici, Okrajnim sodiščem v Trebnjem,
* pred Okrožnim sodiščem v Novem mestu, Okrožnim sodiščem v Krškem,
* pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani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

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

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

Podrobnejša organizacija notranjih organizacijskih enot organa, tako na sedežu kot tudi v zunanjih oddelkih, ter delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog organa, so določeni z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Državnega odvetništva RS.

**Slika 2: Krajevna pristojnost oddelkov Državnega odvetništva RS**



### 2. KADROVSKO STANJE DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Državno odvetništvo | višji državni odvetniki | | | državni odvetniki | | | kandidati za državne odvetnike | | |
|  | načrt | zasedba | povprečna prisotnost\* | načrt | zasedba | povprečna prisotnost\* | načrt | zasedba | povprečna prisotnost\* |
| Sedež v Ljubljani | 36 | 35 | 193,13 | 15 | 11 | 205,87 | 23 | 14 | 148,30 |
| Zunanji oddelek v Mariboru | 4 | 3 | 205,33 | 1 | 1 | 212,00 | 5 | 6 | 161,70 |
| Zunanji oddelek v Celju | 3 | 3 | 199,88 | 1 | 0 | 0,00 | 3 | 3 | 199,17 |
| Zunanji oddelek v Kopru | 3 | 2 | 195,75 | 2 | 2 | 201,75 | 1 | 0 | 0 |
| Zunanji oddelek v Kranju | 2 | 2 | 203,00 | 1 | 0 | 0,00 | 3 | 3 | 187,33 |
| Zunanji oddelek v Murski Soboti | 3 | 3 | 201,58 | 1 | 0 | 0,00 | 2 | 2 | 211,19 |
| Zunanji oddelek v Novi Gorici | 2 | 2 | 198,00 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 211,50 |
| Zunanji oddelek v Novem mestu | 3 | 3 | 202,79 | 2 | 2 | 200,00 | 0 | 0 | 0 |
| Zunanji oddelek na Ptuju | 2 | 2 | 195,00 | 1 | 0 | 0,00 | 1 | 1 | 207,25 |
| **SKUPAJ** | **58** | **55** | **199,36** | **24** | **16** | **204,89** | **39** | **30** | **189,49** |

\* Povprečna prisotnost posameznika glede na število delovnih dni v letu – število delovnih dni je bilo 252 dni.

**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 | 65 | 72 |
| Zunanji oddelek v Mariboru | 10 | 11 |
| Zunanji oddelek v Celju | 8 | 8 |
| Zunanji oddelek v Kopru | 6 | 6 |
| Zunanji oddelek v Kranju | 3 | 5 |
| Zunanji oddelek v Murski Soboti | 4 | 5 |
| Zunanji oddelek v Novi Gorici | 4 | 5 |
| Zunanji oddelek v Novem mestu | 5 | 6 |
| Zunanji oddelek na Ptuju | 5 | 5 |
| **SKUPAJ** | **110** | **123** |

### 3. IZOBRAŽEVALNE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS

#### 3.1 Izobraževanje zaposlenih na Državnem odvetništvu RS

##### 3.1.1 Splošno

Strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenim omogoča pridobitev in razširitev strokovnega znanja, dvig kakovosti dela, razvijanje in izboljšanje sposobnosti, veščin, navad in kompetenc, pa tudi prevzem novih nalog in zadolžitev. Zagotavljanje učinkovitega in kakovostnega usposabljanja vseh zaposlenih na Državnem odvetništvu RS na vseh ravneh, skrb za usposabljanje in nenehno preverjanje kompetentnosti vodstvenega kadra, spodbujanje zaposlenih k aktivnemu izobraževanju ter zagotovitev stimulativnega delovnega okolja, ki zaposlene motivira k inovativnosti in ustvarjalnosti, so zato dejavnosti, ki so zaradi svoje pomembnosti vključene med strateške usmeritve za nadaljnje delo Državnega odvetništva RS.

Svetovalna in zastopniška funkcija državnih odvetnikov in tudi kandidatov za državne odvetnike terja, da se hitro odzivajo na pravne dileme, ki jih odpirajo spreminjajoče se družbene razmere, zaradi česar je bistveno, da so udeleženi v stalnih procesih izobraževanja. Izobraževanje je nujno tudi na področju tujih jezikov, primarno zaradi rednega zastopanja države pred mednarodnimi sodišči in arbitražami, pa tudi zaradi spremljanja tuje sodne prakse in udeležbe na strokovnih izobraževanjih. Prav tako je za vse zaposlene izjemnega pomena usposabljanje na področju uporabe informacijskih tehnologij, saj se pravosodje kot celota v vse večji meri digitalizira.

Državno odvetništvo RS je kot enega od pomembnih organov pravosodja, ki kot del pravosodnega sistema sodeluje pri uresničevanju ciljev pravosodja, nedvomno treba tudi v prihodnje vključevati v sistem celovitega in dolgoročnega usposabljanja s trajnostnim strokovnim in osebnostnim razvojem človeških virov v pravosodju, in sicer tako pravniški kader, ki izvaja zakonsko določene pristojnosti in naloge Državnega odvetništva RS, kot tudi drugo osebje tega organa.

Izobraževanje državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike poteka zlasti v okviru izobraževanj in usposabljanj v organizaciji Centra za izobraževanje v pravosodju (v nadaljevanju: CIP), ki je bil ustanovljen leta 2006 z Zakonom o sodiščih. Državno odvetništvo RS je skupaj z drugimi pravosodnimi organi, Slovenskim sodniškim društvom, Društvom državnih tožilcev Slovenije, Sodnim svetom, predstavniki fakultet in Ministrstva za pravosodje član Strokovnega sveta CIP. Ta organ dokončno oblikuje in potrdi vsebine letnega programa dela CIP. Prispevek Državnega odvetništva RS k sooblikovanju letnega programa dela CIP je pomemben, ker je specifičen, saj opozarja zlasti na aktualne vsebine s področij, ki so povezana z varovanjem premoženjskih interesov Republike Slovenije, ter na področja, ki so zaradi javnega interesa ali oblastnih ravnanj lahko še posebej občutljiva. Zaradi svojih pristojnosti zastopanja Republike Slovenije, zlasti pred tujimi in mednarodnimi sodišči, Državno odvetništvo RS pri sooblikovanju programa CIP lahko pripomore k razumevanju posameznih pravnih vprašanj in tehnik odločanja pred temi sodišči, saj njihove odločitve odločilno vplivajo na raven varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin pred nacionalnimi sodišči oziroma so del pravnega reda Republike Slovenije.

Državno odvetništvo RS ima vzpostavljen dialog z državnimi odvetniki in kandidati za državne odvetnike, ki so udeleženci izobraževanj, zlasti prek anketnih vprašalnikov, v katerih se opozarja na potrebe po določenem znanju, dajejo predlogi glede izvedbe predavanj, pa tudi pripombe in predlogi glede organizacije predavanj. Svoje predloge glede izobraževanj lahko zainteresirani vse leto pošiljajo tudi osebi, ki je skladno z letnim razporedom dela zadolžena za izobraževanje. Predlogi se redno upoštevajo tako pri zasnovi vsebine kot pri formatu izvedbe.

Učinkovita in uspešna zaščita interesov države pa seveda ni odvisna samo od odgovornega dela državnih odvetnikov, ki se morajo zato nenehno dodatno izobraževati, ampak tudi od strokovnega dela administrativnega osebja. Eden od ciljev Državnega odvetništva RS je tako tudi določitev načrta za izobraževanje administrativnega kadra, in sicer vse od zaposlitve, ko posamezni javni uslužbenec vstopi v delovni proces organa, ter v nadaljevanju vso delovno kariero, upoštevaje pri tem delovno mesto in izobrazbo zaposlenega.

##### 3.1.2 Udeležba na izobraževanjih in usposabljanjih v letu 2023

###### 3.1.2.1 Pregled udeležbe

Državni odvetniki in kandidati za državne odvetnike so se v letu 2023 udeleževali različnih oblik izobraževanj in usposabljanj v organizaciji CIP, pa tudi v organizaciji drugih ponudnikov izobraževalnih vsebin, ki so povezane s področji dela Državnega odvetništva RS.

Ob organizacijski podpori CIP Državno odvetništvo RS vsebinsko in programsko samostojno oblikuje tradicionalna dogodka, to je Dneve Državnega odvetništva RS in Izobraževalne dneve Državnega odvetništva RS. V okviru teh dogodkov se obravnavajo vsebine, ki so vezane na delovanje Državnega odvetništva RS kot samostojnega organa, in strokovne vsebine s posameznih pravnih področij zastopanja. Več o teh izobraževalnih dogodkih je predstavljeno v nadaljevanju pod tč. 3.1.3 in tč. 3.1.4.

Poleg navedenih izobraževanj so se zaposleni na Državnem odvetništvu RS v letu 2023 udeležili še naslednjih izobraževanj v organizaciji CIP:

* Civilnopravna sodniška šola (Portorož),
* Konferenca sodnikov ESČP o družinskem pravu 2023 (Portorož),
* Izvršilna šola (Portorož),
* Upravnopravna sodniška šola (Otočec),
* Gospodarskopravna šola (Podčetrtek),
* Pravna terminologija jezikov manjšin – madžarski jezik (Lendava),
* Šola insolvenčnega prava (Olimje),
* simpozij Sodno izvedenstvo v družinskih zadevah (Ljubljana).

Zaposleni na Državnem odvetništvu RS so se v letu 2023 udeležili naslednjih izobraževanj v organizaciji Lexpera, d. o. o. (IUS INFO):

* 5. Dnevi nepravdnega in izvršilnega prava (Portorož),
* Mala šola delovnega prava: Odpoved in druge vrste prenehanja pogodbe o zaposlitvi (Ljubljana),
* Uporaba portala IUS-INFO (na daljavo),
* Mala šola delovnega prava: Delo na domu in druge prožne oblike dela v delovnem razmerju ter pogodba o zaposlitvi s poslovodno osebo, prokuristom in vodilnim delavcem (Ljubljana),
* Mala šola delovnega prava: Kolektivne pogodbe in vloga delavskih predstavnikov (Ljubljana),
* 4. konferenca prava informacijske varnosti (Portorož),
* 2. konferenca Položaj javnih uslužbencev in funkcionarjev (Portorož),
* 15. dnevi stvarnega in zemljiškoknjižnega prava (Portorož),
* ChatGPT za pravnike (Ljubljana),
* Kaj prinaša Zakon o zaščiti prijaviteljev (Ljubljana),
* ChatGPT in generativna umetna inteligenca v praksi (na daljavo),
* ChatGPT in varstvo osebnih podatkov (Ljubljana),
* Aktualna vprašanja insolvenčnega prava (Portorož),
* Veliki kongres javnega naročanja (Portorož),
* Mala šola retorike (Portorož),
* 2. konferenca prava varstva osebnih podatkov (Portorož),
* Dnevi slovenskih pravnikov (Portorož),
* 6. dnevi nepravdnega in izvršilnega prava (Portorož),
* konferenca Umetna inteligenca in pravo (Ljubljana),
* Naloge zaupnika po Zakonu o zaščiti prijaviteljev (Ljubljana).

Zaposleni na Državnem odvetništvu RS so se v letu 2023 udeležili naslednjih izobraževanj v organizaciji Upravne akademije:

* Obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv,
* Učinkovito delo z urejevalniki besedil,
* Izvedba nujnih javnih naročil v zvezi z naravnimi nesrečami in odpravo škode,
* Zakon o zaščiti prijaviteljev.

Zaposleni na Državnem odvetništvu RS so se v letu 2023 udeležili tudi naslednjih izobraževanj v organizaciji drugih institucij:

* Novosti obračuna potnih stroškov, bonitet in drugih povračil stroškov ter poročanje za zasebni in javni sektor (na daljavo) – Akademija za management in projektno vodenje,
* Intenzivni tečaj varne vožnje za osebno vozilo – AMZS,
* Usposabljanje in preizkus znanja s področja varstva in zdravja pri delu in požarne varnosti – Bureau Veritas,
* Osnovno usposabljanje s področja tajnih podatkov (na daljavo) – CEI MORS,
* Obnovitveno usposabljanje kurirjev za prenos tajnih podatkov – CEI MORS,
* 8. Akademija javnega sektorja – Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani,
* XXI. Dnevi civilnega in gospodarskega prava (na daljavo) – Inštitut za primerjalno pravo,
* Resolucija in Komisija – Komisija za preprečevanje korupcije,
* 32. posvetovanje Medicina, pravo in družba – Medicinska fakulteta in Pravna fakulteta Univerze v Mariboru,
* Zaznavanje korupcije, nasprotij interesov in goljufij – Ministrstvo za pravosodje,
* Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – Ministrstvo za javno upravo,
* NT konferenca (Portorož) – MPG Plus, d. o. o.,
* Evropski model športa na razpotju: med razcvetom in zatonom – Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani,
* XXII. Dnevi delovnega prava in socialne varnosti (Portorož) – Planet GV,
* Preizkus strokovne usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom – Arhiv RS,
* Preizkus strokovne usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom – Pokrajinski arhiv v Novi Gorici,
* XXX. Dnevi slovenske uprave – Svetovalno-izobraževalni center Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani,
* Sodobno obligacijsko pravo (Ljubljana) – Tax-Fin-Lex,
* Plače v javnem sektorju (Portorož) – Tax-Fin-Lex,
* Spremembe ZDR-1 za javni in zasebni sektor (na daljavo) – Tax-Fin-Lex,
* Ukinitev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja – novosti pri obračunih (portal SPOT) (Ljubljana) – Tax-Fin-Lex,
* Novela ZFPPIPP-H poglobljeno (Ljubljana) – Tax-Fin-Lex,
* Usposabljanje oseb, odgovornih za izvajanje strokovnih nalog na področju tajnih podatkov (Ljubljana) – Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov,
* Uporaba elektronskih orodij v javnem naročanju (na daljavo) – Uradni list RS,
* Spremembe pogodb o izvedbi javnega naročila (na daljavo) – Uradni list RS,
* Arbitration - An Overlooked Tool for Seting Disputes (Ljubljana) – [Stalna arbitraža pri Gospodarski zbornici Slovenije](http://www.sloarbitration.eu/).

Vse leto so državnim odvetnikom in kandidatom za državne odvetnike omogočena tudi mednarodna izobraževanja, študijski obiski in mednarodne izmenjave, ki so organizirani v okviru Evropske mreže centrov za izobraževanje v pravosodju (European Judicial Training Network – EJTN), v kateri Republiko Slovenijo zastopa CIP. Prav tako se lahko državni odvetniki in kandidati udeležujejo izobraževanj tujih institucij za izobraževanje v pravosodju, kot sta Akademija za evropsko pravo (ERA) in Svet Evrope v okviru programa izobraževanj HELP.

Zaposleni na Državnem odvetništvu RS so se v letu 2023 udeležili izobraževanj v organizaciji mednarodnih institucij:

* Executive Training on Investment Treaties and Arbitration for Government Officials (on-line) - Columbia Center on Sustainble Investment,
* Legal Language training in cooperation in civil matters (Barcelona) - EJTN,
* State Liability - EJTN,
* Cultural Diversity in the Courtroom: Judges in Europe facing new challenges - EJTN,
* General Exchange EJTN (Italija) - EJTN,
* EU Preliminary Ruling Procedure (Luxembourg) - EJTN,
* Pravo EU o enakosti spolov (Ljubljana) – ERA,
* Cross-border Civil Litigation: Facilitating the Handling of Cross-border Cases (Bruselj) - ERA.

###### 3.1.2.2 Dnevi Državnega odvetništva RS

Dnevi Državnega odvetništva RS, ki so v prijetnem vzdušju potekali 8. in 9. maja 2023 na Bledu, so bili namenjeni poglobljenim razpravam učinkovitega zastopanja države. Vprašanja na okroglih mizah so se izostrila v premisleku o primernosti institucionalnega okvira, v katerem Državno odvetništvo RS uresničuje izvajanje zakonskih nalog pri varstvu premoženjskih in ustavnih interesov, javnega interesa in ugleda države. Poudarjene so bile tehtne dileme glede obstoječe ureditve in potreba po udejanjenju pomena organa v sistemu državne oblasti.

Uvodne slovesnosti so se udeležili številni visoki gostje, poleg ministrice za pravosodje dr. Dominike Švarc Pipan, ki je dogodek odprla s slavnostnim nagovorom, še predsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije dr. Matej Accetto, generalni državni tožilec Drago Šketa, informacijska pooblaščenka Mojca Prelesnik, predsednik Višjega sodišča v Ljubljani Anton Panjan, predsednica Višjega delovnega in socialnega sodišča mag. Biserka Kogej Dmitrovič, predsednica Upravnega sodišča RS Jasna Šegan, državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje mag. Valerija Jelen Kosi, predsednik Državne revizijske komisije Samo Červek, predsednik Odvetniške zbornice Slovenije Janez Starman, predsednik Notarske zbornice Slovenije dr. Bojan Podgoršek, predsednica Slovenskega sodniškega društva dr. Vesna Bergant Rakočević ter Anita Veternik iz Društva državnih tožilcev.

Ministrica za pravosodje je v svojem nagovoru med drugim poudarila, da so pristojnosti, ki jih izvaja Državno odvetništvo RS, za državo izjemnega pomena. Za njihovo učinkovitejše izvajanje je potrebna reforma institucionalnega okvira, znotraj katerega deluje Državno odvetništvo RS, zaradi česar Ministrstvo za pravosodje v sodelovanju z Državnim odvetništvom RS pospešeno pripravlja reformo Zakona o državnem odvetništvu. Ministrica je poleg tega tudi podprla predlog za umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo.

Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan je v svojem nagovoru opozorila na pomembnejše rezultate dela državnega odvetništva v letu 2022 ter opozorila na številne izzive, ki jih za delovanje Državnega odvetništva RS pomeni dvotirnost statusov državnih odvetnikov, zaradi katere so državni odvetniki, ki so enako strokovno kvalificirani in opravljajo enako delo, za svoje delo različno vrednoteni in nagrajeni. Ocenila je, da je zato reforma sistemske ureditve Državnega odvetništva RS, ki ima sicer tudi široko podporo zunanjih pravnih strokovnjakov, nujna. Na koncu je poudarila, da je za stabilnost celotnega pravosodja pomembno usklajeno urejanje položaja pravosodnih organov, in ob tem izrazila nestrinjanje s prezrtostjo Državnega odvetništva RS s strani Ministrstva za javno upravo pri pogajanjih o odpravi plačnih nesorazmerij v pravosodju.

Udeležence srečanja je nato s predavanjem o tem, kakšne naj bodo vrline branilcev prava in državnih interesov, nagovoril akad. zasl. prof. dr. dr. h. c. mult. Janez Kranjc. Izhajal je iz starega Rima, v katerem je že deloval *advocatus fisci*, državni odvetnik, ki je bil ugleden pravni strokovnjak in tudi zelo dobro plačan. Ker če delo ceniš, ga dobro plačaš. Med vrlinami, ki jih mora imeti vsak pravnik, še posebej pa ta, ki zastopa državo, je ob samoumevni strokovnosti in občutku za pravičnost govornik posebej poudaril civilni pogum. Pogum povedati tudi tisto, kar ne bo všečno. Pravosodni sistem pa je simbolno prikazal s kamnitim obokom. Ta lahko stoji trdno le, če ima močne stebre.

Na okrogli mizi z naslovom Učinkovito zastopanje države so generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan, prof. dr. Vesna Rijavec, dekanica Pravne fakultete Univerze v Mariboru, prof. dr. Rajko Pirnat z ljubljanske Pravne fakultete, predsednik Odvetniške zbornice Slovenije Janez Starman in prof. dr. Mitja Kovač z Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani razpravljali o tem, kako na učinkovito delo državnih odvetnikov vplivajo stabilnost normativne ureditve, odnos z državo in državnimi organi kot strankami Državnega odvetništva RS, motivacija zaposlenih v vse bolj normiranem delovnem okolju ter notranji ustroj Državnega odvetništva RS v luči predvidenih zakonskih sprememb.

Dnevi Državnega odvetništva RS so bili namenjeni tudi predstavitvi delovnih skupin Državnega odvetništva RS, ki pripravljajo strokovne podlage za reformo institucionalnega okvira delovanja Državnega odvetništva RS. Na okrogli mizi, na kateri sta poleg generalne državne odvetnice sodelovala še višja državna odvetnica, sedanja namestnica generalne državne odvetnice Mateja Senih in višji državni odvetnik Igor Kovačič, so bili v sprotni razpravi z udeleženci dogodka predstavljeni rezultati dela delovne skupine za umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo, delovne skupine za umestitev Državnega odvetništva RS med subjekte, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti, in delovne skupine za spremembo Zakona o državnem odvetništvu.

Srečanje je ponudilo priložnost za poglobljeno razpravo o prihodnosti Državnega odvetništva RS in njegovi vlogi v slovenskem pravosodnem sistemu, hkrati pa je okrepilo povezave med različnimi institucijami in predstavniki pravne stroke.

###### 3.1.2.3 Izobraževalni dnevi Državnega odvetništva RS 2023

Vsebinski domet konvencijskega prava in prava EU je bil iztočnica osrednjega dela programa jesenskega izobraževanja, tj. dogodka Izobraževalni dnevi Državnega odvetništva RS 2023.

Dvodnevni dogodek, ki je potekal 28. in 29. novembra 2023 v Podčetrtku, so vsebinsko oblikovali, vodili in skoraj v celoti samostojno izpeljali državni odvetniki in kandidati za državne odvetnike, pri čemer je pri organizaciji dogodka sodeloval tudi CIP.

Predstavljeni so bili primeri in vsebine, ki so skupne različnim oddelkom Državnega odvetništva RS. Pri izbiri predstavljenih vsebin se je sledilo tako pomembnosti pravic v hierarhiji pravnega reda kot praktični uporabnosti vsebin na različnih področjih zastopanja, ki zahteva sodelovanje pri obravnavanju posameznih zadev. Na srečanju so bili predstavljeni aktualna tema s področja umetne inteligence, dejavnosti posameznih strokovnih delovnih skupin ter izvajanje obveznosti organa na podlagi Zakona o zaščiti prijaviteljev.

##### 3.1.3 Skrb za prenos znanja in usposabljanje znotraj Državnega odvetništva RS

###### 3.1.3.1 Usposabljanje kandidatov za državnega odvetnika

Na Državnem odvetništvu RS se zavedamo, da se bodo naloge in pristojnosti tudi v prihodnosti lahko opravljale oziroma izvajale v skladu z najvišjimi strokovnimi in poklicnimi standardi le, če bo zagotovljena kontinuiteta vrhunsko usposobljenega strokovnega kadra, s tem pa tudi učinkovita zaščita premoženjskih in drugih interesov Republike Slovenije, javnega interesa ter krepitev ugleda države in ne nazadnje samega Državnega odvetništva RS. Na Državnem odvetništvu RS je zato posebna skrb namenjena zagotavljanju pogojev za stalni strokovni napredek ter prenosu znanja že uveljavljenih in izkušenih zaposlenih na obetavne mlajše kolege ter vlaganje v razvoj tega kadra.

Z namenom, da bi kandidati za državnega odvetnika tudi skozi delo na dejanskih zadevah pridobivali kompleksno in široko pravno znanje ter krepili veščine zastopanja, pravnega svetovanja ter mirnega reševanja sporov, so na Državnem odvetništvu RS v uporabi posebni moduli, v okviru katerih se kandidati za državnega odvetnika pod okriljem mentorja seznanjajo z zadevami z različnih pravnih področij. Poleg tega pa je delo organizirano na način, ki tudi kandidatom za državnega odvetnika omogoča vključitev v celovito in kontinuirano delo na zadevah z raznovrstnih pravnih področij, in sicer tako, da se jim v samostojno delo dodeljujejo lažje zadeve, to je zadeve določenih temeljev oziroma zadeve do določene vrednosti spora. Okrepilo se je tudi vključevanje kandidatov za državnega odvetnika v pripravo strokovnih podlag za delo državnih odvetnikov oziroma v opravljanje drugih strokovnih nalog po navodilu državnih odvetnikov posameznega oddelka na sedežu oziroma zunanjega oddelka (npr. zbiranje sodne prakse, priprava osnutka posameznega procesnega akta, udeležba na naroku in podobno).

Kandidati za državnega odvetnika se tako lahko že z opravljanjem svojih rednih delovnih nalog seznanjajo z raznovrstno pravno problematiko, zaradi večje vključenosti v opravljanje nalog Državnega odvetništva RS ter tesnejše povezanosti z že uveljavljenim in izkušenim kadrom pa se krepi tudi njihova pripadnost organu, kar dolgoročno nedvomno vodi tudi do bolj kakovostnega izvajanja pristojnosti Državnega odvetništva RS.

V skrbi za zagotavljanje spodbudnega delovnega okolja ter upoštevaje dejstvo, da na Državnem odvetništvu RS razpolagamo z veliko izjemnega strokovnega znanja, se ob izkazani pripravljenosti državnih odvetnikov v okviru organa izvaja vse več *ad hoc* organiziranih delavnic oziroma predavanj glede načina dela na določenih zadevah, o posameznih pravnih institutih, o posameznih zanimivih zadevah in drugih, ki so sicer zlasti namenjene usposabljanju kandidatov za državnega odvetnika, se jih pa lahko, ker so vedno organizirane tako, da jih je mogoče spremljati tudi na daljavo, udeležijo vsi zainteresirani. Posebej je na področju internega usposabljanja aktiven Civilnopravni in gospodarski oddelek, ki je organiziran na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, na katerem je vzpostavljeno redno usposabljanje kandidatov za državnega odvetnika glede vsebin, ki jih obravnava oddelek. Usposabljanju sledi organizacija dela oddelka, ki se prilagaja usposobljenosti kandidatov, ki delujejo pod nadzorom mentorjev.

Kandidati za državne odvetnike so tudi vse pogosteje vključeni v sodelovanje v delovnih skupinah, pri čemer je bila delovna skupina za ugotavljanje (primerljivih) pristojnosti, kot jih ima Državno odvetništvo RS, v odločbah ustavnega sodišča in v aktih mednarodnih subjektov, sestavljena zgolj iz kandidatov za državnega odvetnika.

Z možnostjo sodelovanja državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike v različnih strokovnih in drugih delovnih skupinah Državnega odvetništva RS je omogočeno udejstvovanje in usposabljanje na širših pravnih področjih, tako strokovnih kot organizacijskih. Državni odvetniki in kandidati za državne odvetnike se namreč ob izvajanju osnovnih delovnih nalog vključujejo v strokovno ali organizacijsko podporo pri izvajanju nalog organa.

###### 3.1.3.2 Izobraževanje na temo ocenjevanje in napredovanje (motiviranje) javnih uslužbencev

V septembru 2023 je bilo za vse vodje organizacijskih enot izvedeno izobraževanje na temo ocenjevanje in napredovanje (motiviranje) javnih uslužbencev. Cilj izobraževanja je bil dvigniti ali ponoviti vedenje in znanje glede strokovne ter učinkovite izvedbe letnega razgovora, poudariti, zakaj ga je koristno izvajati, kako izboljšati komunikacijo in delovne odnose v kolektivu, kako ocenjevati svoje sodelavce ter zakaj je realno ocenjevanje pomembno in kako vpliva na kolektiv. Izobraževanje je bilo izvedeno v sklopu enega od kolegijev državnega odvetništva.

###### 3.1.3.3 Interni natečaj za pridobitev dodatne izobrazbe

Na Državnem odvetništvu RS je bil v začetku leta 2023 objavljen interni natečaj za pridobitev dodatne izobrazbe po visokošolskem strokovnem programu (1. bolonjska stopnja) ali univerzitetnem programu (1. bolonjska stopnja). Namen internega natečaja je dvigniti stopnjo izobrazbe administrativnega kadra, jih še bolje usposobiti za delo in jim s tem omogočiti tudi možnosti za napredovanje. Natečaj se je izvedel tako v interesu Državnega odvetništva RS kot tudi v interesu kandidata, zato je bilo v merilih določeno tudi, da morata biti vsebina izobraževanja in predmetnik tesno povezana z vsebino dela na Državnem odvetništvu RS. Do roka se je prijavilo kar osem kandidatov, ki so vsi izpolnjevali pogoje in merila, med postopkom je ena kandidatka odstopila. Ker v proračunu zagotovljena sredstva niso zadoščala za pokritje celotnega stroška napotitev na izobraževanje za vse kandidate, se je delež sofinanciranja sorazmerno znižal, razliko do polne cene letnika pa krijejo kandidati sami.

###### 3.1.3.4 Pretok informacij

Preglednemu in hitremu prenosu informacij na Državnem odvetništvu RS služi tudi intranet. Informativna in uporabnikom prijazna platforma je osrednje komunikacijsko središče za učinkovito obveščanje zaposlenih, ki vključuje vse zaposlene in jih spodbuja k sodelovanju. Intranet Državnega odvetništva RS je zbirka koristnih informacij za opravljanje dela, kontaktnih podatkov, obrazcev, internih dokumentov in odredb. Hkrati je digitalno delovišče, v katerem si zaposleni izmenjujejo izkušnje, opozarjajo na pereče ali zanimive pravne primere ter na enem mestu dostopajo do gradiva in dokumentov. Intranet je tako tudi digitalno skladišče za pravne vire, pogosta vprašanja in druge pomembne informacije.

Na Državnem odvetništvu RS se izvajajo delavnice, na katerih se lahko predvsem na novo zaposleni spoznajo z nalogami in pristojnostmi Državnega odvetništva RS, njegovo organiziranostjo, osnovami delovnih procesov v okviru posameznih podpornih pisarn, osnovnimi zakonitostmi procesnih pravil posameznega pravnega področja, delovanjem informacijskega sistema in drugim.

#### 3.2 Sodelovanje državnih odvetnikov kot predavateljev na različnih posvetovanjih in izobraževanjih

Na Državnem odvetništvu RS zaposlene spodbujamo k aktivnemu sodelovanju na posvetovanjih, izobraževanjih ter šolah in drugih oblikah izobraževanja, ki jih organizira CIP ali drugi izvajalci izobraževanj, s posebnim poudarkom na predstavitvi in strokovni obravnavi specifične problematike s področja dela in poslovanja Državnega odvetništva RS.

##### 3.2.1 Predavanje študentom Pravne fakultete Univerze v Mariboru

17. aprila 2023 sta generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan in mag. Nataša Pintar Gosenca, višja državna odvetnica in vodja Mednarodnega oddelka na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, obogatili izobraževalni program Pravne fakultete Univerze v Mariboru z gostujočim predavanjem. Namenjeno je bilo študentom drugega letnika in se je osredotočilo na specifike zastopanja Republike Slovenije v pravdnih postopkih pred domačimi in mednarodnimi pravosodnimi organi, s posebnim poudarkom na procesnih vidikih zastopanja. Predavateljici sta s študenti delili dragocene vpoglede iz svojih bogatih izkušenj, kar je študentom omogočilo globlji vpogled v pravno prakso in postopke zastopanja na mednarodni ravni.

Zaključek predavanja je zaznamovala živahna razprava s študenti. V razpravi je aktivno sodelovala tudi dekanica Pravne fakultete Univerze v Mariboru, prof. dr. Vesna Rijavec, ki je poudarila pomen takšnih gostujočih predavanj za poglobljeno razumevanje prava in njegovo praktično uporabo.

Gostovanje je poudarilo zavezanost Državnega odvetništva RS sodelovanju z akademskimi ustanovami in prispevanju k izobraževalnemu procesu, pri čemer se spodbuja razvoj prihodnjih pravnih strokovnjakov in krepi zavedanje o pomembnosti pravnega zastopanja države na državni in mednarodni ravni.

##### 3.2.2 Nomotehnični dnevi 2023

Na letošnjih Nomotehničnih dnevih, ki so 31. maja 2023 potekali v organizaciji Inštituta za primerjalno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, je višji državni odvetnik mag. Jurij Groznik v sodelovanju s Službo Vlade RS za zakonodajo predstavil temo »Transparentnost zakonodajnega procesa«.

Višji državni odvetnik mag. Jurij Groznik je v svoji predstavitvi poudaril, da je pri pripravi pravnih predpisov treba upoštevati postopkovne vidike normodajne dejavnosti. Spomnil je, da je bila v Sloveniji nomotehnika dolgo zapostavljena, kar bi lahko imelo resne posledice za razvoj pravnega sistema, predvsem z vidika poudarjene interesne determiniranosti zakonodaje. Tehnično in vsebinsko kakovostno pripravljeni predpisi so ključni za zagotavljanje predvidljivosti in pravne varnosti pri urejanju družbenih in gospodarskih odnosov. Mag. Jurij Groznik je ob tem poudaril pomen zagotavljanja tako imenovane zakonodajne sledi, in sicer v najzgodnejših fazah priprave zakonodajnih predlogov, ter pomen strokovnosti uradnikov znotraj ministrstev, ki morajo biti ob upoštevanju njihove interesne neobremenjenosti hkrati zagotovilo nomotehnično dovršenih zakonodajnih predlogov.

##### 3.2.3 Forum o gospodarski in finančni kriminaliteti v organizaciji Društva državnih tožilcev Slovenije

Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan in višja državna odvetnica, vodja Civilnopravnega in gospodarskega oddelka, mag. Jerica Halilovič sta se na povabilo predsednika Društva državnih tožilcev Slovenije mag. Boštjana Valenčiča udeležili Foruma o gospodarski in finančni kriminaliteti, ki je potekal od 25. do 27. oktobra 2023 v Cankarjevem domu v Ljubljani.

Udeležencem konference sta 27. oktobra 2023 predstavili različne vidike sodelovanja med Državnim odvetništvom RS in državnimi tožilstvi s poudarkom na udeležbi Državnega odvetništva RS v kazenskih in z njimi povezanih izvršilnopravnih postopkih. Na koncu sta glede na veliko število odprtih vprašanj, ki vplivajo na učinkovito izvajanje pristojnosti obeh subjektov, predlagali tudi ustanovitev stalne delovne skupine, sestavljene iz predstavnikov obeh organov, in periodična srečanja, na katerih bi Državno odvetništvo RS in državna tožilstva obravnavali skupne vsebine s področja izvajanja pristojnosti ter izmenjevali dobre prakse na področju poslovanja.

Predavanje je bilo deležno velikega zanimanja, prav tako predlog za poglobljeno sodelovanje, mag. Valenčič pa je izrazil tudi željo, da bi se predstavniki Državnega odvetništva RS njihovih forumov udeleževali tudi v prihodnje.

##### 3.2.4 Predavanje višjih državnih odvetnic o vlogi državnega odvetništva v upravnem sporu za študente Pravne fakultete Univerze v Ljubljani

24. novembra 2023 sta višji državni odvetnici Katja Drnovšek Jarc, vodja Nepravdnega oddelka na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, in mag. Mojca Kralj Pajek izvedli predavanje na Upravnosodni kliniki Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in študentom predstavili različne vloge Državnega odvetništva RS v upravnem sporu. Cilj predavanja je bil povezati teoretična izhodišča s primeri iz prakse, kar je ključno za celovito razumevanje pravnega področja upravnega spora.

Višji državni odvetnici je k predstavitvi povabila nova predstojnica Katedre za upravno pravo doc. dr. Bruna Žuber, ki je tudi vodja projekta z naslovom »Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu«, v katerem Državno odvetništvo RS sodeluje s Pravno fakulteto in Ekonomsko fakulteto Univerze v Ljubljani.

Višji državni odvetnici sta s predstavitvijo različnih vlog, ki jih Državno odvetništvo RS prevzema v upravnem sporu, poudarili kompleksnost pravnih vprašanj in izzivov, s katerimi se srečujejo pravniki na tem področju. Med ključnimi poudarki predavanja je bilo predstavljeno zastopanje, ki ga izvajajo državni odvetniki v upravnem sporu. Ti lahko nastopajo kot tožniki v javnem interesu ali kot zastopniki tožeče ali tožene stranke, včasih pa prevzemajo vlogo zastopnika – stranke z interesom. To vlogo Državno odvetništvo RS prevzema na podlagi 12. člena ZDodv in 17. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1). Le-ta ureja položaj, ko Državno odvetništvo RS na podlagi pooblastila Vlade Republike Slovenije zastopa toženca – upravni organ, ki je izdal končno odločbo v upravnem sporu.

Glede na veljavno zakonodajo lahko Državno odvetništvo RS vloži tožbo kot samostojna stranka v upravnem sporu le v primeru, ko skrbi za varovanje javnega interesa. Vloga zastopnika javnega interesa je med zahtevnejšimi, saj tretji odstavek 17. člena ZUS-1 določa, da je tožnik v upravnem sporu lahko tudi zastopnik javnega interesa, prvi odstavek 18. člena ZUS-1 pa nadalje eksplicitno opredeljuje, da je zastopnik javnega interesa Državno odvetništvo RS. S tožbo Državno odvetništvo RS dosega odpravo upravnega akta ali ustrezno spremembo, kadar se zatrjuje kršitev javnega interesa. Državno odvetništvo RS vloži tožbo vedno, kadar oceni, da bi bilo treba zaradi zatrjevane kršitve javnega interesa v posameznem primeru izpodbijati upravni akt, s katerim je bilo v upravnem sporu dokončno odločeno o pravici oziroma koristi posameznika ali druge osebe.

Poleg tega Državno odvetništvo RS nastopa tudi kot zastopnik v upravnem sporu, pri čemer prevzema vlogo zastopnika tožnika, toženca ali prizadete osebe s položajem stranke. Vloga Državnega odvetništva RS kot zakonitega zastopnika ali pooblaščenca je odvisna od podlage za zastopanje, ki jo določata ZUS-1 in ZDOdv. V nekaterih primerih pa posebni zakoni (npr. Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, Zakon o tujcih) že na zakonski ravni predvidevajo zastopanje s strani Državnega odvetništva RS.

Vsaka od razpravljalnih vlog je bila osvetljena s primeri iz prakse, kar je obogatilo izkušnjo študentov in pripomoglo k boljšemu razumevanju kompleksnosti upravnega prava. Z združevanjem teorije s praktičnimi primeri, kot je bil primer predavanja višjih državnih odvetnic, se oblikuje način izobraževanja, ki ne le razsvetljuje pravne koncepte, temveč tudi spodbuja kritično razmišljanje in razvoj analitičnih sposobnosti. To so lastnosti, ki bodo študentom omogočile, da bodo z odliko opravljali zahtevne naloge v svojem pravniškem poklicu.

#### 3.3 Posvet »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«

##### 3.3.1 Predstavitev dogodka

V dvorani Državnega sveta RS se je 21. marca 2023 v soorganizaciji Državnega sveta RS in Državnega odvetništva RS odvil posvet z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«.

Posvet je ponudil priložnost za iskanje odgovorov na vprašanja, o katerih doslej strokovne razprave še ni bilo, ki lahko pomembno pripomorejo k izboljšanju normativnega okvira delovanja Državnega odvetništva RS, da bo to lahko v prihodnje še bolj učinkovito izvajalo svoje naloge ter prispevalo h krepitvi zaupanja v pravosodje in zaščiti pravne države.

Dogodek je bil izjemna priložnost za obravnavo še neraziskanih vprašanj, odgovori nanje pa so ključnega pomena za nadaljnje izboljšanje normativnega okvira in učinkovitosti Državnega odvetništva RS. Cilj posveta je bil prispevati k večji učinkovitosti pri izvajanju nalog Državnega odvetništva RS in s tem krepiti zaupanje v pravosodje in varovanje pravne države.

Trenutna normativna ureditev delovanja Državnega odvetništva RS odpira številna vprašanja. Poleg vprašanja utemeljenosti prehoda v javnouslužbenski sistem na primer tudi vprašanje, zakaj je Državno odvetništvo RS kot edini pravosodni organ izostalo iz umestitve v ustavo in zakaj bi bilo utemeljeno, da se Državno odvetništvo RS uvrstiti med subjekte, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti. Ne nazadnje pa tudi, ali je bila sprememba samega imena organa, ki je bilo iz državnega pravobranilstva spremenjeno v državno odvetništvo, glede na njegove najpomembnejše naloge upravičena.

Svoje poglede na zastavljena vprašanja so na posvetu predstavili predsednica Republike Slovenije dr. Nataša Pirc Musar, predsednica Državnega zbora Republike Slovenije mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije prof. dr. Matej Accetto, generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan, generalni državni tožilec Drago Šketa, predsednica sodniškega društva dr. Vesna Bergant Rakočević, odvetnik in predsednik Odvetniške zbornice Slovenije Janez Starman ter notar in predsednik Notarske zbornice dr. Bojan Podgoršek, poleg tega pa še predavatelji Pravne fakultete Univerze v Ljubljani zasl. prof. dr. Igor Kaučič, prof. dr. Rajko Pirnat, prof. dr. Damjan Možina in doc. dr. Bruna Žuber.

Posvet je bil prelomni dogodek, ki je združil strokovnjake iz različnih pravnih disciplin in omogočil poglobljeno razpravo o prihodnosti državnega odvetništva v Sloveniji. Poudarjena je bila nujnost sistemskih sprememb, ki bodo omogočile, da bo Državno odvetništvo RS lahko še bolj učinkovito opravljalo svoje naloge v korist zaščite javnega interesa. Široke podpore sta bila deležna predloga za umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo in za spremembo statusa državnih odvetnikov v funkcionarje.

##### 3.3.2 Ozadje in poudarki posveta

Državni svet je leta 2016 skupaj z državnim pravobranilstvom organiziral posvet z naslovom »Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme«. Na široko zastavljenem posvetu z mednarodno udeležbo so bili osvetljeni številni vidiki za spreminjanje položaja in umeščenosti državnih pravobranilcev v pravosodni sistem in proti temu. V državnem svetu so takrat na podlagi razprave pripravili obsežne sklepe, ki so jih poslali vsem odločevalcem v državi. Opozorila, ki so jih v tistem času izražali državni pravobranilci, so se na posvetu dne 21. 3. 2023 potrdila.

Državno odvetništvo RS je bilo ustanovljeno leta 2017 z Zakonom o državnem odvetništvu (ZDOdv) kot poseben in samostojen državni organ. Ena od pomembnejših sprememb, ki jih je prinesel zakon, je bila sprememba statusa državnih odvetnikov, kar pomeni, da je ureditev Državnega odvetništva RS trenutno dvotirna: nekdanji državni pravobranilci oziroma pomočniki državnih pravobranilcev kot višji državni odvetniki oziroma državni odvetniki ostajajo funkcionarji do poteka mandata, medtem ko so novi višji državni odvetniki in državni odvetniki sklenili pogodbe o zaposlitvi po ZDOdv in so javni uslužbenci, čeprav seveda oboji opravljajo enake naloge.

Govorci so opozorili, da je ureditev statusa državnih odvetnikov neustrezna in da bi bilo treba državnim odvetnikom glede na naloge, ki jih opravljajo, in posledično glede na odgovornost, ki jo imajo, ponovno zagotoviti status funkcionarja. Javni uslužbenci so bolj vezani na navodila nadrejenega in so manj samostojni pri izvajanju (strokovnih) nalog. Poleg tega je tudi odškodninska odgovornost funkcionarja in javnega uslužbenca različna.

Prisotni so opozorili, da se je kot problematična izkazala vezanost Državnega odvetništva RS na navodila Vlade RS oziroma odvisnost od vsakokratne volje zakonodajalca. V določenih primerih je namreč Državno odvetništvo RS vezano na navodila Vlade RS, kar pomeni, da je prisiljeno zastopati tudi (pravno) sporno stališče, s katerim se ne strinja. Zato je pomembno, da se zagotovijo ustrezne varovalke, ki bodo državnim odvetnikom omogočale, da svojo funkcijo izvajajo skladno z ustavo in zakoni ter brez strahu pred morebitnimi povračilnimi ukrepi oziroma sankcijami.

Prav tako bi bila primerna sprememba samega imena (nazaj) v državno pravobranilstvo (tako glede na pomen same besede kot tudi zaradi razločevanja med državnimi in drugimi odvetniki).

Glavni poudarek posveta je bila močna podpora vpisu državnega odvetništva (pravobranilstva) v ustavo.

##### 3.3.3 Izjave nekaterih govorcev na posvetu

Marko Lotrič, predsednik Državnega sveta RS:

»Dovolj časa je minilo od spremembe zakona, da se danes lahko že ocenijo rezultati in morebitne potrebe po spremembi zakonodaje. Cilj vseh sprememb pa mora biti usmerjen v vzpostavitev mehanizmov in orodij za še boljše in učinkovitejše delo državnega odvetništva. Kajti državni odvetniki z zastopanjem države pred sodišči in upravnimi organi doma ter pred tujimi in mednarodnimi sodišči in arbitražami in z nalogami pravnega svetovanja in mirnega reševanja sporov varujejo državno premoženje in premoženjske interese Republike Slovenije. S tem pa tudi varujejo državljane in davkoplačevalce. Zato nam ne sme biti vseeno za učinkovitost njihovega dela, pa tudi ne za njihova opozorila.«

Dr. Ana Kerševan, generalna državna odvetnica:

»Vprašati se moramo kdo, kako, na kakšen način, s kakšnimi pooblastili, morda tudi s kakšnimi navodili naj predstavlja interese Republike Slovenije doma in v tujini. Želim si, da bi odločevalci tokrat bolj prisluhnili zadržkom in tudi priporočilom stroke.« V nadaljevanju je poudarila: »Zavezani smo vsebini in zvezani z zakonom. Uresničevanje zavez terja trdno oporo, zakonska ureditev, kot zdaj je, nam te opore ne daje. Za stabilnost vsakega sistema so bistveni trdni temelji: sprašujem se, ali je prav, da je obstoj državnega odvetništva odvisen od volje vsakokratnega zakonodajalca in ne od ustavodajalca. Pomen naših zavez in pristojnosti terja zaščito pred obstoječimi tveganji, zaradi česar predlagamo, da se obstoj državnega odvetništva ne veže le na zakon, temveč zagotovi z ustavo, enako kot pri vseh ostalih pravosodnih organih.« In tudi: »Potrebno se je zavedati pomena, doprinosa in učinkovitosti državnega odvetništva kot enakopravnega gradnika pravosodja in kot varuha številnih vitalnih državnih interesov na področju pravosodja, zato nam mora že naš zakon zagotoviti normativno okolje, v katerem bomo naše zaveze varovanja in krepitve pravne države lahko izvrševali učinkovito in v polni meri.« Generalna državna odvetnica je tudi predlagala, da se zaveza državnih odvetnikov po varovanju prava tudi prek njihovega imena prepozna kot temeljno poslanstvo državnih odvetnikov, zaradi česar naj se njihovo delovanje ponovno poveže z imenom državno pravobranilstvo. Sklepno je poudarila: »Pravosodje je sistem, v katerem so vsi njegovi gradniki soodvisni in povezani, zato bo pravosodje kot celota stabilno in učinkovito le, če se zavedamo, da lahko sistemska šibitev enega samega organa znotraj pravosodja zaznavno omaja celotni sistem, pa tudi zaupanje javnosti v celotno pravosodje in tudi v pravno državo. Zato je nujno, da se tudi državno odvetništvo sistemsko umesti in normativno celovito uredi na način, da bo lahko enakovredno opolnomočeno in odgovorno prispevalo svoj delež k delovanju pravosodja in se, razbremenjeno izzivov svoje sistemske zvezanosti, posvečalo predvsem zavezam svojega poslanstva.«

Dr. Nataša Pirc Musar, predsednica Republike Slovenije:

»V državnem odvetništvu se odpirajo številna vprašanja. Eno od pomembnejših vprašanj, ki se po mojem mnenju ponujajo v razmislek, je, ali je državno odvetništvo ustavna kategorija. Menim, da bi moral biti odgovor pritrdilen in si državno odvetništvo kot branik javnega interesa zasluži samostojno mesto v ustavi. Glede na pristojnosti in naravo dela se namreč zdi jasno, da je tudi ta organ del pravosodja, čeprav v ustavi zaenkrat še ni našel svojega mesta. Prizadevanja za slednje trdno podpiram.«

Mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednica Državnega zbora Republike Slovenije:

»Poskus, da bi zagotovili materialno neodvisnost sodnikom, je bil žal neuspešen. A za materialno neodvisnost, ki je nujna za delovanje celotne sodne veje oblasti, se bom trudila še naprej. Sem zagovornica avtonomnega državnega tožilstva in avtonomnega državnega odvetništva. Kljub vsem argumentom stroka pri sprejemanju prejšnje reforme ni bila upoštevana.« Predsednica DZ je podprla prizadevanje državnega odvetništva za vpis v ustavo, saj bi kot takšno med drugim lahko delovalo neodvisno od vsakokratne oblasti, poudarila je enakovrednost z državnimi tožilci.

Prof. dr. Matej Accetto, predsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije:

»Nobeden od pravnikov ni samo agent svojega nadrejenega, je tudi branilec prava. To velja za vse odvetnike, tudi tiste v gospodarstvu. Še posebej pa je in mora biti branilec prava državni (in »državin«) odvetnik.«

Drago Šketa, generalni državni tožilec:

»Ker je državni odvetnik po nalogah in pristojnostih bistveno bliže pravosodnim funkcionarjem (sodnikom in državnim tožilcem), je pomembno, da se tudi njim zagotovi samostojnost, ki vključuje tudi samostojnost pravne presoje in odločanja v zadevah, za katere so pristojni. To se lahko doseže s ponovno zagotovitvijo statusa funkcionarja državnim odvetnikom, pri čemer pa bi status moral biti trajen. To je nujno, da Državno odvetništvo RS svoje naloge, ki so po naravi tipično funkcionarske, lahko učinkovito in kontinuirano izvaja in bo hkrati lahko delovalo skladno z ustavo in zakoni ter neobremenjeno od vsakokratne politične opcije. Ne nazadnje bi se s tem zagotovila tudi enakost orožij – enakovreden položaj z drugimi pravosodnimi funkcionarji –, česar položaj javnega uslužbenca ne omogoča.«

Doc. dr. Bruna Žuber, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani:

»Državnemu odvetništvu je treba na sistemski ravni zagotoviti samostojen položaj, ki mu omogoča neodvisno in strokovno izvajanje njegovih nalog. Pravna ureditev mora zagotoviti podlago za zakonito in ustavno skladno strokovno delovanje državnega odvetnika ter nuditi zadostna varovala pred navodili in drugimi zunanjimi usmeritvami državnemu odvetniku glede njegovih strokovnih presoj pri opravljanju njegovih nalog. Pomen samostojnosti se še posebej intenzivno kaže v upravnem sporu, kjer lahko državno odvetništvo nastopa v različnih vlogah (v svojstvu tožnika kot zastopnika javnega interesa, kot zastopnik tožene stranke, kot zastopnik tožeče stranke in kot zastopnik prizadete osebe s položajem stranke, če tako določa zakon).«

Zasl. prof. dr. Igor Kaučič, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani:

»Ustavna ureditev organov s področja pravosodja je sistemsko nedosledna in pomanjkljiva, saj poleg sodstva ureja le državno tožilstvo, odvetništvo in notariat, ne pa tudi državnega odvetništva. Kljub različnim pristojnostnim v pravnem sistemu je njihova skupna značilnost, da delujejo na področju pravosodja, zato ni videti prepričljivega razloga za njihovo različno institucionalno pravno ureditev. Smiselno bi zato bilo preučiti možnost konstitucionalizacije državnega odvetništva oziroma njegove vključitve v ustavno ureditev pravosodja.«

Prof. dr. Rajko Pirnat, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, je poudaril, da mora državnim odvetnikom pri njihovem delu biti zagotovljena ustrezna stopnja samostojnosti in neodvisnosti dela, saj opravljajo svoje delo na podlagi ustave in zakona tako kot druge osebe, ki imajo status funkcionarja v pravosodju. Temeljni razlog je, da morajo pri vsem svojem delu upoštevati javni interes in javno korist, ne pa nastopati zgolj kot pooblaščenec organov izvršilne veje oblasti.

Posvet je bil korak k iskanju rešitev, ki bi Državnemu odvetništvu RS omogočile, da še bolj učinkovito prispeva k varovanju pravne države. Razprava je nakazala smeri za nadaljnje delo in poudarila pomen nadgradnje pravnega okvira, da se zagotovijo pravna varnost, samostojnost in neodvisnost Državnega odvetništva RS kot enega od ključnih stebrov slovenskega pravosodja.

Posnetek posveta je dostopen na spletni strani:

<https://www.dodv-rs.si/novica/posvet-kaksnega-odvetnika-potrebuje-drzava/>

### 4. IZVAJANJE NALOG

#### 4.1 Problematika s področja poslovanja Državnega odvetništva RS

##### 4.1.1 Uvod

Dinamika in obseg dela Državnega odvetništva RS sta v veliki meri odvisna predvsem od dinamike dela sodišč, pravosodnih in državnih organov ter dejansko tudi od družbenih razmer v državi, ki posredno ali neposredno vplivajo bodisi na večje število sporov z državo bodisi na nastanek novih vrst sporov, glede katerih sodne prakse sploh še ni. Ker se družbeno dogajanje še vedno hitro spreminja in je nepredvidljivo, nikakor ni mogoče izključiti trenda nadaljnjega povečevanja števila in raznolikosti zadev, s katerimi se ukvarja Državno odvetništvo RS. V zadnjih letih je mogoče opaziti, da so zadeve vse kompleksnejše, strokovno izjemno zahtevne ter nemalokrat terjajo poglobljeno in dolgotrajno proučitev.

Da bo Državno odvetništvo RS lahko svoje naloge in pristojnosti, ki jih ima po ZDOdv in na podlagi druge zakonodaje, še naprej opravljalo v skladu z najvišjimi strokovnimi in poklicnimi standardi ter tako odgovorno zagotavljalo učinkovit, sproten in strokoven pravni servis države ter s tem učinkovito ščitilo premoženjske in druge interese Republike Slovenije, javni interes ter ugled države in ne nazadnje samega Državnega odvetništva RS, je seveda nujno, da se mu zagotovijo ustrezni pogoji dela in zadostna finančna sredstva. Za uspešno in učinkovito izvajanje nalog Državnega odvetništva RS so zato bistvenega pomena pregledna in stabilna zakonodaja, odlična usposobljenost zadostnega števila zaposlenih ter ustrezna orodja za delo in dobra tehnična opremljenost.

##### 4.1.2 Področje splošnih zadev

Glede na to, da se je delo na domu pokazalo za izjemno učinkovito in zaradi ustrezne tehnične opremljenosti, ki je omogočila nadgradnjo in razširitev nabora opravil, ki so jih zaposleni lahko opravijo doma, tudi popolnoma enakovredno delu v pisarnah, se je tudi v letu 2023 zaposlenim na Državnem odvetništvu RS, katerih narava dela to omogoča, omogočilo opravljanje dela na domu. Zaposleni lahko na podlagi Pravilnika o opravljanju dela na domu v določenih okoliščinah opravljajo delo na domu v časovno omejenem obsegu. Ker je občasno delo na domu postalo stalnica, je bilo več pozornosti namenjene zdravju in varnosti pri delu na domu. Na podlagi vprašalnika o primernosti in varnosti prostora, fotografij ter morebitnega ogleda prostora in meritev je pooblaščeni strokovni sodelavec za varstvo pri delu za vsakega zaposlenega, ki je vložil vlogo, podal oceno ustreznosti delovnega mesta ter morebitna priporočila. Zaposleni delo na domu lahko opravljajo po oddaljenem dostopu HKOM in omrežju e-Sodstvo ter elektronsko podpišejo vse izdelane dokumente, ki jih vložijo v portal e-Sodstvo ali pošljejo zastopanim subjektom in drugim naslovnikom. Državno odvetništvo RS na področju digitalizacije še naprej išče možnosti za izboljšavo načina dela v skladu s potrebami in željami zaposlenih.

Tudi v letu 2023 so se izvajala osnovna usposabljanja zaposlenih na podlagi 38. členaZakona o varnosti in zdravju pri delu, ki določa, da mora delodajalec delavca usposobiti za varno opravljanje dela ob sklenitvi delovnega razmerja, pred razporeditvijo na drugo delo, pred uvajanjem nove tehnologije in novih sredstev za delo ter ob spremembi v delovnem procesu, ki lahko povzroči spremembo varnosti pri delu. Zaposleni so se usposabljali tudi na podlagi 20. člena Zakona o varstvu pred požarom, ki določa, da mora delodajalec poskrbeti, da je vsak, ki je redno ali začasno oziroma občasno zaposlen pri njem, usposobljen za varstvo pred požarom ob nastopu dela, premestitvi na drugo delovno mesto, začetku opravljanja drugega dela, spremembi ali uvajanju nove delovne opreme ter spremembi in uvajanju nove tehnologije.

V sodelovanju s pooblaščenim zunanjim izvajalcem za požarno varnost so bili v letu 2023 opravljeni kontrolni pregledi na vseh lokacijah, kjer ima Državno odvetništvo RS delovne prostore.

Sedež Državnega odvetništva RS je na Šubičevi 2 in na Trdinovi 4 v Ljubljani, kjer je Mednarodni oddelek. Državno odvetništvo RS ima poslovne prostore še na različnih lokacijah po celotni Sloveniji, kjer so zunanji oddelki državnega odvetništva. Po oceni Državnega odvetništva RS v prihodnosti obstaja potreba po zagotovitvi dodatnih poslovnih prostorov za potrebe sedeža Državnega odvetništva RS v Ljubljani in Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Novem mestu.

Državno odvetništvo RS se v zadnjih letih spoprijema tudi s prostorsko stisko za hrambo arhivskega gradiva. Potreba po dodatnih tovrstnih prostorih je največja na lokacijah Ljubljana, Maribor in Celje.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS namenilo sredstva za osnovno vzdrževanje poslovnih prostorov, zagotavljanje varnosti in zdravja na delovnem mestu, za varstvo okolja in nakup opreme za delovna mesta, kot je nakup pisarniških stolov, nakup druge pisarniške opreme, opreme za arhivske prostore ter opreme in naprav za varstvo pred požarom. V Uradu generalne državne odvetnice je bila izvedena protihrupna sanacija prostorov z zamenjavo ustreznih certificiranih vrat, ki preprečujejo prenos zvoka v prostor in iz njega. V letu 2023 smo izvedli tudi protiprisluškovalni pregled varne sobe, kjer se hranijo in obdelujejo tajni podatki. V okviru skupnega upravljanja stavbe, v katerih ima Državno odvetništvo RS svoj sedež, na naslovu Šubičeva 2, Ljubljana, je bilo v letu 2023 obnovljeno glavno stopnišče v stavbi, v začetku naslednjega leta pa je načrtovana še zamenjava glavnih vhodnih vrat v stavbo.

Posebno pozornost Državno odvetništvo RS namenja tudi varstvu okolja in ločevanju odpadkov ter zmanjševanju uporabe nepovratne embalaže. Zato je bila prekinjena pogodba z dobaviteljem vode v PVC embalaži in se glede na to, da rezultati laboratorijskega preverjanja vzorcev vode na vseh lokacijah Državnega odvetništva RS niso pokazali posebnih odstopanj od dovoljenih mejnih vrednosti, uporablja samo še voda iz vodovodnega omrežja, stekleni kozarci pa so nadomestili PVC lončke.

Pomembna z vidika varstva okolja in aktivnega prispevka Državnega odvetništva RS k temu pa je tudi uvedba souporabe električnih vozil. V letu 2023 je Državno odvetništvo RS namreč sklenilo pogodbo z zunanjim izvajalcem Avant2go za souporabo električnih vozil v službene namene. S tem Državno odvetništvo RS sledi ciljem glede zmanjševanja stroškov nakupa in vzdrževanja lastnega voznega parka (Državno odvetništvo RS ima sicer še vedno v lasti dve službeni vozili), rešuje stisko s parkirnimi mesti in upošteva okoljske vidike v središču Ljubljane ter tudi v drugih mestih. Trenutno je souporaba vozil mogoča v Ljubljani, v naslednjih letih pa se načrtuje souporaba tudi v drugih mestih, kjer Državno odvetništvo RS posluje (trenutno so možne lokacije souporabe električnih vozil še v Mariboru, Kranju, Novem mestu, Murski Soboti in na letališču Brnik).

V okviru vizije razvoja področja splošnih zadev na Državnem odvetništvu RS v prihodnosti velja nameniti posebno pozornost zagotovitvi dodatnih arhivskih prostorov, varnosti in zdravju pri delu, posodobitvi voznega parka, varstvu okolja, usposabljanju zaposlenih na varnostnem področju, zagotovitvi tehničnega varovanja poslovnih prostorov, zaščiti in posodobitvi elektronskih komunikacijskih poti, prenovi razsvetljave in energetski ter protipotresni prenovi poslovne stavbe sedeža Državnega odvetništva RS na Šubičevi 2 v Ljubljani.

##### 4.1.3 Področje kadrovskih zadev

###### 4.1.3.1 Uvod

ZDOdv določa, da naloge državnega odvetništva opravljajo generalni državni odvetnik, ki je funkcionar in ga za obdobje šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja imenuje Vlada RS na obrazloženi predlog ministra za pravosodje po predhodni pridobitvi mnenja komisije za presojo ustreznosti kandidatov, namestnik generalnega državnega odvetnika, ki je ravno tako funkcionar, ki ga na predlog generalnega državnega odvetnika in s soglasjem ministra za pravosodje imenuje Vlada RS za obdobje šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja, ter višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državne odvetnike.

Ustrezna kadrovska zasedba organa je nedvomno pomemben dejavnik, ki vpliva na kakovost in pravočasnost pri opravljanju nalog organa. Državno odvetništvo RS vsako leto pripravi predlog kadrovskega načrta ob pripravi predloga proračuna za obdobje dveh let. Predlog skupnega kadrovskega načrta se pripravi za skupine proračunskih uporabnikov, in sicer za organe državne uprave, za sodišča, za državna tožilstva in za državno odvetništvo. Predlog skupnega kadrovskega načrta za državno odvetništvo pripravi Državno odvetništvo RS enotno za celotni organ. Zbirni predlog skupnih kadrovskih načrtov pravosodnih organov je usklajen povzetek predlogov skupnih kadrovskih načrtov, ki ga pripravi ministrstvo, pristojno za pravosodje, in ga pošlje Vladi RS ob pripravi proračuna. Zbirni predlog skupnih kadrovskih načrtov pravosodnih organov Vlada RS predloži v obravnavo državnemu zboru kot sestavni del predloga proračuna.

###### 4.1.3.2 Struktura zaposlenih na Državnem odvetništvu RS

Na dan 31. 12. 2023 je imelo Državno odvetništvo RS 211 zaposlenih.

Na Državnem odvetništvu RS je od skupno 211 zaposlenih 186 žensk in 25 moških. Od 186 zaposlenih žensk je 95 pravnic, 91 pa je drugih javnih uslužbenk. Od 25 moških je 15 pravnikov in 10 drugih javnih uslužbencev.

**Grafikon: Struktura zaposlenih po spolu in profilu**

Povprečna starost vseh zaposlenih znaša 44,41 leta. Povprečna starost žensk je 44,36 leta, moških pa 44,76 leta.

**Grafikon: Povprečna starost zaposlenih**

Povprečna starost zaposlenih na pravniških delovnih mestih je pri moških 45,93 leta, pri ženskah pa 45,14 leta. Povprečna starost drugih javnih uslužbencev je pri moških 43 let, pri ženskah pa 43,56 leta.

**Grafikon: Povprečna starost zaposlenih glede na profil zaposlitve**

Na Državnem odvetništvu RS je od skupno 211 zaposlenih zasedenih:

* 55 delovnih mest višjih državnih odvetnikov (z generalno državno odvetnico in namestnico generalne državne odvetnice je 19 višjih državnih odvetnikov še funkcionarjev, 36 pa že javnih uslužbencev);
* 16 delovnih mest državnih odvetnikov (2 državna odvetnika sta še funkcionarja, 14 pa je javnih uslužbencev);
* 30 delovnih mest kandidatov za državne odvetnike;
* 7 delovnih mest pravnikov;
* 103 delovnih mest drugih javnih uslužbencev.

**Grafikon: Struktura zaposlenih na dan 31. 12. 2023**

**Grafikon: Struktura zaposlenih v letih 2018–2023**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| leto | višji državni odvetniki | državni odvetniki | kandidati za državnega odvetnika | skupaj državni odvetniki in kandidati za državnega odvetnika |
| 2018 | 53 | 10 | 23 | 26 |
| 2019 | 55 | 12 | 24 | 36 |
| 2020 | 53 | 14 | 31 | 45 |
| 2021 | 54 | 16 | 33 | 49 |
| 2022 | 55 | 15 | 31 | 46 |
| 2023 | 55 | 16 | 30 | 46 |

Iz grafa je razviden trend postopnega povečevanja števila delovnih mest ter zaposlenih državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike v razmerju proti višjim državnim odvetnikom, kar sicer zasleduje enega od ciljev, ki ga je zastavila reforma organa, to je vzpostavitev ustreznejšega kariernega sistema zaposlitve za mlade in uspešne pravnike. Je pa v letu 2023 število zaposlenih ostalo na popolnoma enaki ravni kot v letu 2022 in se ne povečuje v skladu s sprejetim kadrovskim načrtom. Tako kadrovski načrt predvideva, da naj bi bilo zaposlenih 58 višjih državnih odvetnikov, zasedenih je samo 55 mest, lahko bi bilo zasedenih 24 mest državnih odvetnikov, pa jih je samo 16, predvidena pa je tudi zasedba 39 kandidatov za državnega odvetnika, vendar jih je trenutno zaposlenih le 30. Takšna odstopanja so deloma posledica nezadostno zagotovljenih finančnih sredstev, deloma pa, vsaj glede zaposlovanja kandidatov za državnega odvetnika, tudi nezanimanja mladih pravnikov za zaposlitev na Državnem odvetništvu RS, ki glede tega niti ne odstopa od siceršnje krize, ki vlada glede zaposlovanja novih kadrov v okviru javnega sektorja.

###### 4.1.3.3 Kadrovska problematika na Državnem odvetništvu RS

4.1.3.3.1 Statistika objav prostih delovnih mest

V letu 2023 je bilo objavljenih šest javnih natečajev, in sicer za:

* 1 uradniško delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku državnega odvetništva na Ptuju (maj),
* 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik v Mednarodnem oddelku na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (avgust),
* 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Novi Gorici (september),
* 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru (oktober),
* 1 uradniško delovno mesto državni odvetnik na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (november),
* 1 uradniško delovno mesto višji državni odvetnik na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Novem mestu (december);

izvedenih je bilo tudi enajst premestitev na zahtevnejša uradniška delovna mesta, in sicer:

* 2 premestitvi kandidatov za državnega odvetnika I na delovno mesto državni odvetnik in
* 9 premestitev kandidatov za državnega odvetnika II na delovno mesto kandidat za državnega odvetnika I;

na podlagi sedmega odstavka 57. člena in prvega odstavka 70. člena ZJU pa je bilo objavljeno tudi 20 prostih delovnih mest, in sicer:

* 1 delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (februar),
* 1 delovno mesto predstavnik za odnose z javnostmi na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (februar),
* 1 delovno mesto dokumentalist VII/1 na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (februar),
* 2 delovni mesti kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru (februar),
* 1 delovno mesto dokumentalist VII/1 na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (marec),
* 2 delovni mesti pravnik-dokumentalist na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (april),
* 1 delovno mesto strokovni sodelavec za evidence na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Kopru (april),
* 2 delovni mesti kandidat za državnega odvetnika II na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (maj),
* 2 delovni mesti dokumentalist VII/1 na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (maj),
* 1 delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru (junij),
* 1 delovno mesto višji svetovalec za evidence – odnosi z javnostmi na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (junij),
* 1 delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (junij),
* 1 delovno mesto kandidat za državnega odvetnika II na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Mariboru (avgust),
* 1 delovno mesto pravnik na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Kopru (oktober),
* 2 delovni mesti dokumentalist VII/1 na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani (november).

4.1.3.3.2 Težave pri zaposlovanju novih kadrov na Državnem odvetništvu RS

Državno odvetništvo RS se je tudi v letu 2023 spoprijemalo s pomanjkanjem zanimanja za zaposlitev, predvsem pri zaposlovanju mladega kadra. Zaradi sporazumnih odpovedi pogodb o zaposlitvi in potrebe po nadomeščanju odsotnih kandidatk za državno odvetnico smo v letu 2023 izvedli štiri objave prostih delovnih mest kandidat za državnega odvetnika II, uspešna pa je bila zaposlitev samo enega kandidata za državnega odvetnika.

Med razlogi, da so bile objave neuspešne, sta verjetno predvsem sklenitev delovnega razmerja za določen čas iz naslova nadomeščanja in realno znižanje plač v javnem sektorju. Ne gre pa prezreti niti dejstva, da kakovostne mlade pravnike, ki jih zanima poklic znotraj pravosodja, pritegne predvsem zanesljiv sistemski okvir, ki omogoča strokovno pravno odločanje in zastopanje države na najvišji ravni ter zaščito pred nezakonitimi političnimi pritiski in grožnjami z odškodninskimi tožbami, pred katerimi so funkcionarji seveda zaščiteni veliko učinkoviteje kot javni uslužbenci, s tem pa tudi neodvisnost njihovega odločanja. Mladim je zagotovo pomembna tudi materialna neodvisnost, ki jo veliko bolj omogoča zaposlitev v organu, ki ni sistemska dvoživka in v katerem zato ni stalnega tveganja za sistemsko prezrtost v smislu ustrezne vrednostne umestitve poklica, ki ga bodo opravljali.

V prihodnje je nedvomno treba okrepiti dejavnosti, ki bi lahko obrnile neugoden trend in povečale zanimanje za poklic državnega odvetnika med mladimi pravniki z opravljenim pravniškim državnim izpitom. Potrebna bi bila pogostejša medijska pojavnost in obveščanje javnosti o delu Državnega odvetništva RS. K povečanju prepoznavnosti Državnega odvetništva RS in poklica državnega odvetnika kot privlačnega in obetavnega kariernega izziva za mlade in uspešne pravnike bi zagotovo lahko prispevala tudi vključenost Državnega odvetništva RS v študijske procese študentov na pravnih fakultetah, ki bi se tako lahko že v času študija seznanili z nalogami in izvajanjem pristojnosti ter organiziranostjo organa ter v oblikovanje svojih kariernih ciljev morebiti vključili tudi zaposlitev na Državnem odvetništvu RS. Prizadevanja Državnega odvetništva RS bodo usmerjena tudi v zagotovitev konkurenčnih zaposlitvenih pogojev za pravnike z opravljenim pravniškim državnim izpitom glede na druge poklice v pravosodju, pri čemer bodo na privlačnost zaposlitve na Državnem odvetništvu RS vplivali vsebinska raznovrstnost, dostop do izobraževanj, možnosti za karierno napredovanje in ustrezno plačilo.

Na tem mestu Državno odvetništvo RS opozarja na nujnost vzpostavitve ustreznega kariernega sistema za mlade in obetavne pravnike z opravljenim pravniškim državnim izpitom, pri čemer bi moralo vnaprejšnje kadrovsko načrtovanje zajeti vse pravosodne organe, sistem usposabljanja za poklice v pravosodnih organih pa bi moral biti vzpostavljen tako, da bodo pravniki s pravniškim državnim izpitom usposobljeni za delo v katerem koli pravosodnem organu, kar pomeni, da morajo biti temu ustrezno oblikovani tudi programi usposabljanja. Državno odvetništvo RS se je tako v načrtovanje usposabljanja kot tudi v njegovo izvajanje pripravljeno aktivno vključiti. Po eni strani bi bila tako pravnikom z opravljenim pravniškim državnim izpitom omogočena njihova prosta izbira zaposlitve znotraj pravosodja ter v nadaljevanju poklicne poti z vidika strokovne usposobljenosti neoviran pretok med pravosodnimi organi, po drugi strani pa bi prišlo tudi do enakovredne konkurence med pravosodnimi organi za pravnike, ki so pravniški državni izpit naredili po končanem sodnem pripravništvu. V praksi se namreč dogaja, da so v večini primerov sodni pripravniki po opravljenem pravniškem državnem izpitu po pozivu napoteni na sklenitev delovnega razmerja na sodišču in tudi iz tega razloga nam na Državnem odvetništvu RS v zadnjih letih ni uspelo pridobiti nobenega kandidata po 11.a členu Zakona o pravniškem državnem izpitu.

Na Državnem odvetništvu RS opažamo (kolikor nam je poznano, je stanje enako v drugih pravosodnih organih) tudi opazno zmanjšano zanimanje za zaposlitev pri administrativnem kadru, ki je za delo v pravosodju izjemno pomemben. Na Državnem odvetništvu RS si prizadevamo za čim večjo razbremenitev strokovnega kadra s prenosom tipskih opravil na administrativno osebje, ki pa je zaradi umestitve v zelo nizke plačne razrede (pogosto je potrebno doplačilo do minimalne plače) za opravljanje poklica v pravosodju seveda vse manj zainteresirano. Karierni sistem in vprašanje podcenjenega položaja ter posledičnega osipa administrativnega kadra, brez katerega pravosodni organi ne morejo učinkovito poslovati, sta zato nedvomno med večjimi izzivi, in to ne samo Državnega odvetništva RS, pač pa pravosodnega sistema kot celote.

###### 4.1.3.4 Karierna pot na Državnem odvetništvu RS

Posebna pozornost je na Državnem odvetništvu RS namenjena vzpostavitvi pogojev za karierni napredek mladih kadrov.

Državno odvetništvo RS ima oblikovana merila, ki se uporabljajo kot vodilo pri sprejemanju odločitev vodstva za premestitev kandidatov za državne odvetnike, in sicer tako z delovnega mesta kandidat za državnega odvetnika II na zahtevnejše delovno mesto kandidat za državnega odvetnika I kot tudi z delovnega mesta kandidat za državnega odvetnika I na zahtevnejše delovno mesto državnega odvetnika. Ni dvoma, da tudi zaradi postopnega vzpostavljanja ustrezne kadrovske zasedbe organa obstajajo potrebe po zapolnitvi zahtevnejših delovnih mest, vendar pa ob izpolnitvi predpisanih pogojev ne sme iti za avtomatizem. Za vsakega posameznika je namreč treba verodostojno ugotoviti, ali je zadolžitve in naloge na zahtevnejšem delovnem mestu dejansko tudi sposoben opravljati. Navedena merila se tako na eni strani uporabljajo kot pripomoček za oblikovanje takšne ocene, po drugi strani pa premeščanje na zahtevnejša delovna mesta poteka bolj pregledno, saj so kandidati za državnega odvetnika že vnaprej seznanjeni, kaj se od njih pričakuje in katerim pogojem morajo zadostiti, da bo do njihovega kariernega premika tudi dejansko prišlo. Navedena merila so po svoji vsebini sicer podobna merilom, ki jih Državno odvetništvo RS uporablja kot pripomoček pri ocenjevanju delovne uspešnosti. Da bi se o posamezniku pridobila kar najobjektivnejša slika, bi se kot pomoč pri odločitvah glede premestitev kandidatov za državnega odvetnika na zahtevnejše delovno mesto lahko uporabile tudi ugotovitve nadzora nad delom kandidata za državnega odvetnika, ki bi bil odrejen na podlagi določb VI. poglavja ZDOdv, ali pa odrejenega strokovno-mentorskega nadzora nad delom kandidata za državnega odvetnika.

Kako znotraj kadrovskega načrta in v obsegu razpoložljivih proračunskih sredstev najti ustrezno razmerje med upoštevanjem delovnih potreb organa ter omogočanjem kariernega napredka mladih kadrov, pa je vodstvo Državnega odvetništva RS seveda poseben izziv.

Zaradi starostne strukture pravnikov na Državnem odvetništvu RS in padajočega trenda zanimanja pravnikov z opravljenim pravniškim državnim izpitom za delo na Državnem odvetništvu RS je pričakovati, da bo v desetih do petnajstih letih prišlo do znatnega osipa usposobljenega kadra, ki ga bo kratkoročno težko nadomestiti. Državnemu odvetništvu RS je tako naložena odgovornost, da sprejme ukrepe in izvede dejavnosti, s katerimi bo pravočasno poskrbljeno, da se bodo lahko njegove naloge in pristojnosti tudi v prihodnosti opravljale v skladu z najvišjimi strokovnimi in poklicnimi standardi. Ob zavedanju vseh izzivov, ki so povezani z zagotavljanjem kontinuitete strokovnega kadra, je bila v letu 2023 ustanovljena delovna skupina, katere naloga je, da ob upoštevanju vrste in obsega opravil, ki jih zahteva izvajanje nalog, ki jih na Državnem odvetništvu RS izvajajo višji državni odvetniki, državni odvetniki, kandidati za državne odvetnike in pravniki, pripravi merila za določitev zahtevnosti posameznih nalog oziroma sklopov nalog ter najnižjega naziva strokovnega kadra, ki posamezne naloge oziroma sklop nalog lahko opravlja, pripravi merila glede obremenjenosti za posamezni profil strokovnega kadra in na tej podlagi izdela oceno potrebne kadrovske strukture strokovnega kadra na Državnem odvetništvu RS za obdobje prihodnjih petih let.

Kot je že bilo poudarjeno, je na Državnem odvetništvu RS posebna skrb namenjena prenosu znanja že uveljavljenih in izkušenih zaposlenih na mlajši obetavni kader ter vlaganju v razvoj tega kadra. Vključevanje kandidatov za državnega odvetnika v obravnavo določene vrste zadev, zadev določenih temeljev oziroma zadev do določene vrednosti na posameznih oddelkih ter vključevanje v pripravo strokovnih podlag za delo državnih odvetnikov pa je treba še okrepiti in jim s tem omogočiti pogoje za stalen in zadosten strokovni napredek ter urjenje v samostojnosti in odgovornosti, v nadaljevanju njihove zaposlitve na Državnem odvetništvu RS pa najboljšim od njih omogočiti tudi ustrezen karierni napredek.

Zaradi zagotavljanja enakopravnih izhodiščnih položajev na poti kariernega napredka je na Državnem odvetništvu RS v uporabi »Koncept poenotenega delovanja kandidatov za državnega odvetnika«. Skladno z določbami ZDOdv kandidati za državne odvetnike pripravljajo strokovne podlage za delo državnih odvetnikov, nadomeščajo državne odvetnike pri zastopanju pred splošnimi sodišči prve stopnje, delovnimi in socialnimi sodišči prve stopnje ter upravnimi organi prve stopnje, spremljajo in proučujejo prakso sodišč in arbitraž ter opravljajo druge strokovne naloge po navodilu državnih odvetnikov. Izvajanje pravil v praksi je zaradi razlik v organiziranosti med sedežem državnega odvetništva in zunanjimi oddelki oziroma upoštevaje različne kadrovske zasedbe oziroma kadrovske strukture posameznih oddelkov ter s tem povezane razdelitve nalog prepuščena posameznim vodjem oddelkov, ki so odgovorni za organizacijo in nemoten potek dela, vendar pa je bilo hkrati ugotovljeno, da je znotraj Državnega odvetništva RS kljub posebnostim v poslovnih procesih posameznih oddelkov kandidate za državne odvetnike treba obravnavati enotno in jim zagotoviti primerljive položaje glede obsega in vsebine dela (določitev pravnih področij oziroma temeljev zadev in obsega pripada zadev oziroma vključenosti na posamezne sezname dodeljevanja zadev) ter stopnje samostojnosti in prevzemanja odgovornosti (določitev vsebine pooblastila za nadomeščanje državnih odvetnikov pri opravljanju nalog zastopanja).

###### 4.1.3.5 Nova področja in novi načini organizacije dela pri vključevanju kandidatov za državnega odvetnika v pripravo strokovnih podlag za izvajanje nalog Državnega odvetništva RS

Ni treba posebej poudarjati, da je svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS strokovno izjemno zahtevna naloga, saj se zahteve za oblikovanje pravnih mnenj nanašajo na različna pravna področja in različne vsebine ter problematiko urejanja varstva premoženjskih pravic Republike Slovenije. Preventivnemu delovanju v vlogi varuha premoženjskih koristi in interesov Republike Slovenije ter v tem okviru svetovalni funkciji pri razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih in drugih postopkov Državno odvetništvo RS v zadnjih letih namenja posebno pozornost. Da bi lahko v prihodnje svojo svetovalno vlogo okrepilo še na učinkovitejši način, tj. predvsem z bolj usmerjenim in poenotenim svetovanjem pred sklenitvijo posameznega pravnega posla oziroma prek vnaprejšnje uskladitve standardnih pogodbenih določil, je Državno odvetništvo RS oblikovalo idejo o krepitvi svetovalne funkcije na sistemski ravni prek izdelave smernic za oblikovanje tipskih pogodbenih vsebin, ki bodo izdelane bodisi glede na posamezni pravni institut bodisi glede na vrsto pogodbe, kjer bo to mogoče in smiselno. V dosedanji praksi izdelave pravnih mnenj je bilo namreč ugotovljeno, da se vsebina pogodb v nekaterih delih pogosto ponavlja, prav tako se, predvsem v zvezi z istim tipom pogodbe, pogosto odpirajo enake ali vsaj podobne dileme. V smernicah bi bile med drugim vsebovane informacije o vseh pravno relevantnih predpisih, o bistvenih elementih, ki jih mora vsebovati posamezna pogodbena vsebina, o morebitnih pasteh posameznih pogodbenih določil, na podlagi pravne teorije in sodne prakse bi bilo opozorjeno tudi na najpogostejša tveganja v praksi ter bi bile predlagane ustrezne rešitve glede tistih pogodb oziroma delov pogodb, kjer se besedilo lahko dejansko poenoti in tipizira.

Državno odvetništvo RS meni, da se lahko z uresničitvijo tega projekta njegova svetovalna funkcija optimizira. Državnim organom bo namreč po eni strani ponujena splošna pomoč pri sklepanju pogodb, ki jo bodo državni organi uporabili v obsegu in glede vsebin, ki jih bodo glede na svoje potrebe lahko določili sami, po drugi strani pa jim bo pomoč Državnega odvetništva RS na voljo glede specifičnih pravnih dilem v zvezi s posameznim pravnim poslom.

Pri izdelavi smernic za oblikovanje tipskih pogodbenih vsebin gre za izjemno obsežen projekt in njegova izvedba predpostavlja kompleksno, strokovno zahtevno ter časovno obsežno delo, ki pa jih razpoložljive kadrovske kapacitete in izvajanje drugih nalog Državnega odvetništva RS trenutno ne dopuščajo v želenem in potrebnem obsegu. Glede na to, da izdelava smernic terja tudi pregled in primerjavo podobnih pogodbenih klavzul v velikem številu pogodb ter obravnavo institutov z vidika aktualne zakonodaje ter domače in tudi evropske sodne prakse, ki je na področju pogodbenega prava izjemno obsežna, bi na Državnem odvetništvu RS nujno potrebovali dodatni kader, in sicer večje število novih kandidatov za državnega odvetnika, ki bi navedene dejavnosti lahko izvajali v smislu priprave strokovnih podlag za oblikovanje smernic.

Skrb za zaščito premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije ter krepitev pravne države pa je seveda osnovno vodilo delovanja državnih odvetnikov tudi pri izvajanju nalog zastopanja države in državnih organov pred sodišči. Glede tega segmenta izvajanja nalog in pristojnosti je treba opozoriti, da so spori, v katere je vpletena država, čedalje bolj zapleteni, pravna problematika, ki se v njih obravnava, pa čedalje bolj strokovno zahtevna in nemalokrat terja poglobljeno, dolgotrajno proučevanje. Poleg tega narašča tudi število sporov, v katerih vtoževani znesek glavnice presega 1 milijon evrov.

V prihodnje je predvideno intenzivnejše vključevanje kandidatov za državnega odvetnika v pripravo strokovnih podlag za delo državnih odvetnikov, vendar navedeno zagotovo terja dodatne kadrovske kapacitete. Število zadev, ki jih na podlagi generalnega pooblastila trenutno samostojno obravnavajo kandidati za državne odvetnike, to so predvsem zadeve izvršbe, postopkov zaradi insolventnosti in postopkov prisilnega prenehanja ter nekaterih nepravdnih oziroma zemljiškoknjižnih postopkov, je tako veliko, da jih ni mogoče v večjem obsegu vključevati v zadolžitve, vezane na pripravo strokovnih podlag za delo državnih odvetnikov, oziroma v opravljanje drugih strokovnih nalog po navodilu državnih odvetnikov posameznega oddelka na sedežu oziroma zunanjega oddelka (npr. zbiranje sodne prakse, priprava osnutka posameznega procesnega akta, udeležba na naroku in drugo). Po drugi strani pa bi bilo smiselno kandidatom za državne odvetnike postopoma dodeljevati v samostojno delo ali v delo pod strokovno-mentorskim nadzorom tudi druge zadeve, za katere bi bilo ugotovljeno, da se njihove obravnave lahko razbremenijo državni odvetniki, ki bi tako lahko svoj čas namenili obravnavi zahtevnejših zadev.

Med zadevami, ki zahtevajo obravnavo izključno višjih državnih odvetnikov, so tako med drugim na primer upravni spori. V okviru trenutne normativne ureditve Državno odvetništvo RS nastopa v položaju zastopnika stranke na podlagi pooblastila Vlade RS, število takšnih zadev pa je vsako leto višje. Te zadeve so specifične tudi zaradi izjemnih časovnih pritiskov, pod katerimi se znajdejo višji državni odvetniki, saj od državnih organov nemalokrat prejmejo za zastopanje potrebno dokumentacijo tik pred izvedbo naroka na upravnem sodišču, kar seveda zahteva takojšnjo proučitev zadeve. Pomoč kandidatov za državne odvetnike pri pregledovanju in obravnavi drugih, manj zahtevnih zadev bi bila v takšnih primerih seveda več kot dobrodošla, vendar jo je trenutno zaradi omejenih kadrovskih kapacitet višjim državnim odvetnikom težko zagotoviti.

Na Državnem odvetništvu RS opažamo tudi potrebo po vključitvi kandidatov za državne odvetnike tudi na področju obravnave zadev Mednarodnega oddelka. Zaradi zakonske določbe, da pred mednarodnimi sodišči in arbitražami Republiko Slovenijo zastopa višji državni odvetnik, naloge zastopanja ter pravnega svetovanja s področja pristojnosti Mednarodnega oddelka lahko opravljajo le višji državni odvetniki in zadnjih 15 let je Mednarodni oddelek svoje pristojnosti izvajal v praktično nespremenjeni kadrovski zasedbi. Po uveljavitvi ZDOdv pa se je takšna kadrovska struktura izkazala kot toga in nezadostna, in sicer predvsem iz dveh razlogov: 1. pristojnosti Mednarodnega oddelka so bile razširjene na zastopanje Republike Slovenije pred mednarodnimi arbitražami in 2. zaradi čedalje večje vsebinske kompleksnosti zadev, ki so predmet sodnih postopkov pred mednarodnimi sodišči.

Arbitražni postopki, ki na podlagi sklenjene mednarodne pogodbe (običajno o spodbujanju vlaganj na posameznem področju) zavezujejo Republiko Slovenijo, potekajo pred različnimi mednarodnimi arbitražnimi forumi, od katerih ima vsak svoja procesna in materialna pravila ter arbitražno prakso. To narekuje fleksibilno delovanje tako v smislu zmožnosti prehajanja med različnimi arbitražnimi jurisdikcijami, usklajevanje več resornih ministrstev in organov v sestavi ter opravljanje drugih podpornih nalog, kot so pridobivanje pogosto izjemno obsežne dokumentacije in pomembnih informacij, sprotno obveščanje Vlade RS kot zastopanega subjekta, neprekinjeno usklajevanje in posvetovanje s tujimi odvetniškimi pisarnami, specializiranimi za področje mednarodnih investicijskih arbitraž, sprotno zagotavljanje dokumentacije v tujem jeziku ter predložitev pojasnil o slovenskem pravnem, političnem in družbenem sistemu. Navedena opravila, ki zahtevajo veliko operativno-logističnega dela, lahko opravljajo kandidati za državne odvetnike, ki so praviloma mlajši pravni strokovnjaki z dobrim poznavanjem domačega pravnega sistema, vključno s sodnim, ki že razpolagajo z osnovnimi izkušnjami glede delovanja državne uprave ter so spretni pri uporabi sodobnih informacijskih tehnologij ter podpornih orodij za prevajanje in upravljanje dokumentov. Po dosedanji izkušnji Državnega odvetništva RS, ki se je v enem samem letu v okviru dodatne zakonske pristojnosti spoprijelo s kar tremi arbitražnimi postopki, katerih možni učinek na proračun presega 660 milijonov evrov, v predarbitražnih fazah in začetnih fazah arbitražnih postopkov navedene naloge prevladujejo, zato je širitev kadrovske strukture Mednarodnega oddelka s kandidati za državne odvetnike ne le nujno potrebna, temveč z vidika učinkovitosti tudi najustreznejša.

Poleg tega spremenjeno kadrovsko strukturo Mednarodnega oddelka narekuje vse večja kompleksnost zadev, ki tečejo pred mednarodnimi sodišči. Zastopanje pred njimi zahteva dobro poznavanje vse obsežnejše domače sodne prakse in judikatov mednarodnih sodišč, s katerimi le-ta razlagajo mednarodne pogodbe in druge vire mednarodnega prava. Da bi se višji državni odvetnik kot zastopnik Republike Slovenije v tovrstnih postopkih lahko polno osredotočil na proučevanje relevantnih dejstev in prava v posamezni zadevi ter pripravil kakovostno strategijo obrambe države, je nujno, da je razbremenjen opravljanja posameznih opravil organizacijske in podporne narave (pridobitev sodne prakse domačih in mednarodnih sodišč, priprava strokovnih podlag za usmerjanje obrambe Republike Slovenije, pridobitev študij, poročil in ekspertiz strokovnih institucij na posameznem področju, ki so lahko v podporo stališčem Republike Slovenije), njihova izvedba pa se prenese na kandidate za državnega odvetnika.

Ob spremenjenih pristojnostih Mednarodnega oddelka ter vse bolj naraščajoči kompleksnosti pravnih vprašanj lahko kandidati za državnega odvetnika na Mednarodnem oddelku pomembno prispevajo h kakovosti zastopanja, že pridobljeno teoretično in praktično znanje ter izkušnje pa ob timskem delu z višjim državnim odvetnikom bogatijo z novimi. Tako se tudi karierno usposabljajo za kasnejše samostojno opravljanje zahtevnih zastopniških nalog pred mednarodnimi sodišči in arbitražami, kar dolgoročno zagotavlja neprekinjenost izvajanja zastopniških opravil ter kakovost zastopanja Republike Slovenije na najvišji ravni.

Državno odvetništvo RS si bo sicer še naprej prizadevalo, da mu bodo zagotovljena zadostna sredstva za vzpostavitev ustrezne kadrovske strukture, ki med drugim, zaradi izvajanja vseh v predmetni točki predvidenih nalog, vključuje tudi zaposlitev zadostnega števila novih kandidatov za državnega odvetnika. V letu 2023 je zato Državno odvetništvo RS Ministrstvu za finance že predlagalo, da se mu v proračunu zagotovijo dodatna sredstva za zaposlitev novih kandidatov za državnega odvetnika.

##### 4.1.4 Področje informatike in informatizacije procesov

###### 4.1.4.1 Splošno

Neprekinjeno in brezhibno delovanje računalniške opreme in informacijskega sistema je ključnega pomena in nujno potrebno za nemoteno poslovanje Državnega odvetništva RS.

Velik del dejavnosti Službe za informatiko in podporo uporabnikom so zato tudi v letu 2023 zavzele naloge zagotavljanja informacijske podpore uporabnikom pri procesih dela in vsakodnevnih opravilih, pri čemer je bila posebna skrb namenjena uporabnikom, ki so opravljali delo na domu, da so bile izpolnjene vse tehnične potrebe in zagotovljena varnost, ter naloge zagotavljanja pravilnega, varnega in neprekinjenega delovanja celotne infrastrukture, to je strežniške in namizne računalniške opreme ter informacijskih sistemov IS Vpisniki, Kadris4 in spletišč interneta in intraneta.

Pri upravljanju in vzdrževanju IS Vpisniki ni bilo večjih sprememb. Z vzdrževalno pogodbo so bile zadovoljene vse potrebe po vzdrževanju in nadgradnji IS Vpisniki, glavnino dopolnitev s podatki v šifrantih pa so izvedli lokalni administratorji. Število prijav napak v IS Vpisniki s strani uporabnikov se je v letu 2023 zmanjšalo, kljub temu pa so se še pojavljale neponovljive napake, ki so se prijavljale pogodbenemu vzdrževalcu in se nato sproti parcialno odpravljale.

Državno odvetništvo RS je sicer v decembru 2023 začelo uporabljati novi informacijski sistem Feniks (v nadaljevanju: IS Feniks). Ta je rezultat trdega in predanega dela zaposlenih na Državnem odvetništvu RS, saj je bil zgrajen in predan v uporabo v manj kot letu dni od podpisa pogodbe z izbranim izvajalcem. Za vpeljavo novega sistema je to res velik uspeh.

Več o IS Feniks je pojasnjeno v nadaljevanju pod tč. 4.1.5.2 tega poročila o delu.

Licenčni produkt Kadris4 – aplikacija za vodenje prisotnosti se je v letu 2023 večkrat posodabljala, in sicer se je sistem za evidentiranje delovnega časa prilagajal in nadgrajeval glede na sprotne potrebe in spremembe; ena od teh je bila pogojena s spremembo Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti, na podlagi katere je bil uveden ustrezen način evidentiranja odmora za malico. Zaradi zastarelosti produkta pa v neki točki nadgraditve niso bile več mogoče. Zato smo na obstoječi strežniški infrastrukturi Državnega odvetništva RS pripravili nov Linux virtualni strežnik, na katerega smo skupaj s Četrto potjo premestili licenčni produkt Kadris4. Z namestitvijo Kadris4 na nov Linux virtualni strežnik smo ohranili licenčni produkt in vzpostavili možnost njegovega posodabljanja in nadgradenj, hkrati pa se je vzpostavila možnost, da se licenčni produkt Kadris4 v prihodnje prenese v državni računalniški oblak (v nadaljevanju: DRO), strežniška oprema na Državnem odvetništvu RS pa ugasne.

Za obnovo strojne opreme smo na Državnem odvetništvu RS v letu 2023 namenili približno 130.000 evrov. Med drugim smo kupili žične čitalce za branje QR in črtnih kod, s katerimi se v vložiščih izdelujejo oddajne knjige izhodne pošte, profesionalne skenerje Fujitsu fi-7280, barvni laserski tiskalnik za potrebe obdelave podatkov različne stopnje tajnosti v »varni sobi«, predstavnika za odnose z javnostmi sta dobila tablični Applov računalnik, ki se lahko uporablja za branje besedila v bobnu za izjave medijem.

Potreba za nakup monitorjev se je pokazala skozi delavnice testiranja novega IS Feniks. Testiranje dokumentnega sistema je pokazalo velike učinke pri funkcionalnosti povleci in spusti (Drag and drop). Glavni tok v IS Feniks je dokumentni tok. Gre za delo na dokumentih in njihovih priponkah ter prenašanje le-teh iz drugih orodij in aplikacij v in iz IS Feniks. Pri tej funkcionalnosti je v veliko pomoč dodatni monitor, saj ima vsak monitor odprto aplikacijo in IS Feniks, med katerima se prenašajo dokumenti, kar uporabniku predstavlja celotno vizualizacijo dela nad dokumentnim sistemom, s tem manj prehajanj med skritimi zagnanimi aplikacijami in veliko manj klikanja po namizju.

Za leto 2023 je Služba za informatiko in podporo uporabnikom načrtovala obsežnejšo zamenjavo delovnih postaj pri uporabnikih, kjer je amortizacijska doba presegla šesto leto uporabe. V ta namen je bilo izvedeno javno naročilo, ki je bilo uspešno zaključeno konec novembra 2023 z dobavo stotih kosov prenosnih računalnikov s priklopno postajo. Za zamenjavo amortiziranih delovnih postaj s prenosnimi računalniki smo se na Državnem odvetništvu RS odločili zaradi dobrih izkušenj v času epidemije COVID-19. Uporabniki so tako lahko mobilni, vsi podatki so na enem mestu, pa tudi na izobraževanja, predvsem tista, povezana z usposabljanjem za delo v IS Feniks, lahko pridejo s svojimi računalniki. Vse potrebne migracije uporabnikov so preproste, saj se premesti uporabnik z računalnikom in niso potrebne dodatne konfiguracije kot pri delovnih postajah.

V letu 2023 je bila ponovno obnovljena veljavnost licenčne programske opreme, in sicer v znesku 49.000 evrov za produkte Microsoft Office 365, Visio in Kal licence za povezovanje v DRO, licence IMIS, ki so vezane na skeniranje dokumentov v bazo ARC/IMIS v dokumentnem IS Feniks in se ohranjajo naprej za delovanje baze dokumentov v centralnem DRO arhivu CEH.

V okviru postopkov s področja mednarodnih arbitraž, v katerih se obravnavajo večje količine dokumentov, postopki pa potekajo v tujem jeziku, se je pokazala potreba pa prevodih številnih dokumentov. Ker je to finančno in časovno precejšnje breme, kakovost prevoda pa v fazi priprave obrambe še ni tako bistvena, smo na Državnem odvetništvu RS začeli iskati druge možnosti. V sodelovanju z Ministrstvom za digitalno preobrazbo in zunanjim izvajalcem smo z uporabo strojnega prevajanja našli rešitev, ki smo jo z nekaj modifikacijami in testi integrirali v naše okolje. Uspelo nam je z nekaj kliki dobiti strojni prevod posameznega dokumenta ali celotne datoteke.

Državno odvetništvo RS bo tudi na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije še naprej delovalo kot samostojen organ in aktivno spremljalo, preizkušalo ter v svoje poslovanje uvajalo informacijske rešitve, skladne z zadnjimi trendi na področju informacijskih tehnologij in njihove rabe v pravosodju. Državno odvetništvo RS si bo tudi v prihodnje prizadevalo za organizacijo delavnic na temo digitalizacije poslovnega okolja državnega odvetništva, na katerih bi zaposleni lahko izražali svoja pričakovanja, opozorili na težave in pomisleke ter bili ves čas seznanjeni z dejstvom in procesom uvajanja novosti na tem področju.

###### 4.1.4.2 Izgradnja novega dokumentno-informacijskega sistema Vpisniki Državnega odvetništva RS – IS Feniks

Po uspešno zaključenem javnem naročilu v decembru 2022 je Državno odvetništvo RS v januarju 2023 začelo izvajati projekt izgradnje novega informacijsko-dokumentnega sistema z imenom IS Feniks, ki je v času priprave tega poročila o delu že v celoti nadomestil stari IS Vpisniki. Projekt je potekal v okviru operacije Učinkovito pravosodje, ki je bila financirana iz evropskih in integralnih sredstev; Ministrstvo za pravosodje je nastopalo kot upravičenec, Državno odvetništvo RS pa kot udeleženec. Operacija se je izvajala v okviru operativnega programa kohezijske politike 2014–2020, zato je imel projekt izgradnje novega informacijsko-dokumentnega sistema izjemno kratek rok izvedbe, in sicer je bilo treba prevzem IS Feniks izvesti do 12. 12. 2023.

Cilj uvedbe novega informacijsko-dokumentnega sistema je bil posodobiti poslovanje in zmanjšati administrativno breme pri izvajanju poslovnih procesov na Državnem odvetništvu RS. Z digitalizacijo poslovnih procesov, okrepljeno in optimalno razporeditvijo človeških in finančnih virov ter z opolnomočenjem vseh zaposlenih z digitalnimi in drugimi potrebnimi kompetencami bo Državno odvetništvo RS lahko še bolj uspešno opravljalo svoje zakonske naloge in izvajalo pristojnosti. Notranjim in zunanjim uporabnikom bo zagotavljalo učinkovite, varne in uporabniku prijazne digitalne rešitve, ki bodo omogočale učinkovito delo na delovnem mestu ter na daljavo.

Tako bodo državni odvetniki svoje delo lahko opravljali krajevno neodvisno, na vseh točkah pa bodo s pomočjo tehnoloških rešitev nemoteno, hitro in preprosto dostopali do vseh virov (spisov, internih zbirk podatkov, javnih zbirk podatkov ipd.), potrebnih za svoje delo. Pri pripravi dokumentov si bodo pomagali z učinkovitimi, uporabnikom prijaznimi rešitvami, medtem ko jim bo obsežna notranja podatkovna zbirka pravne prakse za njihovo področje dela v veliko pomoč pri učinkovitejšem in hitrejšem reševanju zadev.

Državno odvetništvo RS bo na vseh ravneh uporabljalo enotni centralizirani informacijski sistem, ki bo v zaledju učinkovito povezoval vse notranje informacijske storitve in informatizirane zbirke podatkov ter informacijske sisteme drugih deležnikov (javne zbirke podatkov, sodišča, stranke), kar bo omogočalo hitro, varno in zanesljivo izmenjavo podatkov, posledično pa hitrejše in učinkovitejše delo. Državni odvetniki bodo tako lahko namenili manj časa administrativnim opravilom in več časa zahtevnejšemu strokovnemu oziroma vsebinskemu delu.

Pri razvoju IS Feniks je bila upoštevana potreba po vseh lastnostih sodobnega elektronskega dokumentnega sistema, čim bolj preprostem sodelovanju med uporabniki, dobra podpora pri avtomatizaciji enostavnih ponavljajočih se nalog, ponovna uporaba že zajetih podatkov, podpora različnim delovnim tokovom, podpora mobilnosti in hkrati varnosti ter delovanje v državnem računalniškem oblaku.

Celotni projekt je temeljil na specifikacijah izgradnje novega informacijskega sistema, smernicah za razvoj informacijskih rešitev in generičnih tehnoloških zahtev za razvoj informacijskih sistemov. Projekt je vodil pogodbeni izvajalec Telekom Slovenije s svojimi podizvajalci. Podjetji Margis in Avtenta sta skrbeli za izvedbo dokumentnega dela sistema in integracije, medtem ko je podjetje Hermes izdelalo sistem Odoo za podprtje procesa finančne spremljave zadev. V projekt je bila vključena tudi izdelava notranjih pravil, pri kateri je sodelovalo podjetje Go4Panda.

Ves čas izdelave projekta za izvedbo (v nadaljevanju: PZI) in celotnega projekta je Državno odvetništvo RS intenzivno sodelovalo z izvajalcem in podizvajalci predvsem v smeri vsebinske predaje znanja in informacij, da bi izvajalec in podizvajalci čim bolj razumeli delovne procese, ki se odvijajo na Državnem odvetništvu RS, poleg tega je bilo treba izvajalcu in podizvajalcem urediti dostope, pravice in nastavitve do vseh potrebnih okolij, kot je migracijsko, testno in produkcijsko okolje.

V začetni fazi projekta je Državno odvetništvo RS skupaj z izvajalcem pripravilo projekt za izvedbo, v katerem je bila natančno določena vsebina projekta izgradnje dokumentno-informacijskega sistema. Določili so se postopki za kreiranje dokumentov, spisov, evidentiranje vhodnih, izhodnih in evidenčnih podatkov, kreiranje modula za finančno spremljavo spisa, izdelavo kadrovske in osebne mape, administriranje in generiranje lastnih ter prednastavljenih poročil. PZI je bil sprejet in potrjen konec februarja 2023. Po sprejetem PZI so izvajalec in podizvajalci začeli na platformi Justice Connect intenzivno razvijati nov dokumentno-informacijski sistem IS Feniks za potrebe upravljanja poslovnih procesov na Državnem odvetništvu RS. Sprva se je napredek spremljal v razvojnem okolju pri izvajalcu, v juniju 2023 je bilo vzpostavljeno testno okolje, v katerem smo že lahko začeli izvajati prve teste aplikacije, v avgustu 2023 pa je izvajalec že postavil tudi produkcijsko okolje. Obe okolji sta se namestili v DRO, v Sektor za arhitekturo in gostovanje informacijskih rešitev. V septembru in oktobru 2023 smo skupaj s pogodbenimi izvajalci intenzivno testirali produkt in konfigurirali posamezne module ter pravice in vloge uporabnikov. Sledila so intenzivna izobraževanja uporabnikov in administratorjev, tako interna kot na strani izvajalcev.

Prehod iz starega IS Vpisniki v nov IS Feniks je bil zelo kompleksen postopek, saj se je izvajal več dni skupaj. Najprej so se prenesli šifranti in subjekti, nato vsi aktivni spisi ter dokumenti iz dokumentne baze v CEH, nato arhivirani spisi z dokumenti. Sledili so tudi malenkostni popravki podatkov pri posameznih rešitvah.

Vse opisane dejavnosti pri izgradnji novega informacijsko-dokumentnega sistema so zahtevale velika prizadevanja izvajalcev, uporabnikov in upravljavcev DRO-ja za usklajeno izpeljane vse akcije, postopki in protokoli, da se je v DRO vzpostavil nov IS Feniks.

Z zaključkom projekta je Državno odvetništvo RS v roku, skladnem z zahtevami projekta, novi IS Feniks 12. 12. 2023 prevzelo v uporabo.

IS Feniks je sodobna, varna, modularna in uporabniku prijazna rešitev za podporo vodenju dokumentarnega gradiva in nadzoru nad poslovnimi procesi. Sestavlja ga pet modulov, in sicer modul za obravnavo spisov (in dokumentov), modul za finančno spremljavo spisa, modul za statistiko, modul za sistemsko administracijo ter modul za integracije in migracijo. Razpoložljivost določenih funkcionalnosti je odvisna od dodeljene vloge določenemu uporabniku za delo v sistemu.

Rešitve v IS Feniks so zasnovane tako, da bodo zadovoljile trenutne in prihodnje potrebe zaposlenih na Državnem odvetništvu RS, saj omogočajo:

• evidentiranje dokumentov,

• izvedbo različnih poslovnih procesov,

• hranjenje digitalnih dokumentov in

• elektronsko izmenjavo digitalno podpisanih dokumentov.

Zaradi potreb po digitalizaciji poslovanja in po točnih in pravočasnih informacijah, ki jih državni odvetnik potrebuje za uspešno delo, se bo IS Feniks v prihodnje še prilagajal in dograjeval, tako pa se bodo izboljševale njegove lastnosti delovanja ter uporabnost glede na vsebinske in tehnične zahteve.

###### 4.1.4.3 Strategija digitalne preobrazbe Državnega odvetništva RS

Digitalizacija poslovnega okolja je pomemben razvojni in strateški cilj Državnega odvetništva RS in mora slediti razvoju digitalnih rešitev celotnega pravosodnega sistema. Strategija digitalne preobrazbe Državnega odvetništva RS ni zgolj seznam projektov za uvajanje digitalnih rešitev, tehnologija in tehnične podrobnosti pa zajemajo le majhen del strategije. Strategija je plod sodelovanja in prispevek vseh deležnikov znotraj organa. Z njo smo zastavili smernice, ki nam bodo pomagale združiti vse za digitalizacijo pomembne elemente, to je upravljanje in nadzor, poslovne procese, kulturo in vedenje ter IT in infrastrukturo, v optimalno delujoč, neločljivo povezan ekosistem.

Strategija digitalne preobrazbe Državnega odvetništva RS vsebuje vizijo razvoja organa na področju IKT do leta 2030, in sicer:

Državno odvetništvo RS tudi na področju IKT deluje kot samostojen organ in aktivno spremlja, preizkuša ter v svoje poslovanje uvaja informacijske rešitve, skladne z zadnjimi trendi na področju informacijskih tehnologij in njihove rabe v pravosodju.

Z digitalizacijo poslovnih procesov, okrepljeno in optimalno razporeditvijo človeških in finančnih virov ter z opolnomočenjem vseh zaposlenih z digitalnimi in drugimi potrebnimi kompetencami Državno odvetništvo RS uspešno opravlja svoje zakonske naloge in izvaja pristojnosti. Notranjim in zunanjim uporabnikom zagotavlja učinkovite, varne in uporabniku prijazne digitalne rešitve, ki omogočajo učinkovito delo na delovnem mestu in na daljavo.

Državno odvetništvo RS na vseh ravneh uporablja enotni centralizirani informacijski sistem Vpisniki, ki v zaledju učinkovito povezuje vse notranje IS, informacijske storitve in informatizirane zbirke podatkov ter informacijske sisteme drugih deležnikov (javne zbirke podatkov, sodišča, stranke), kar omogoča hitro, varno in zanesljivo izmenjavo podatkov ter posledično hitrejše in učinkovitejše delo, ko lahko državni odvetniki namenijo manj časa administrativnim opravilom in več časa zahtevnejšemu strokovnemu oziroma vsebinskemu delu.

Državni odvetniki bodo v letu 2030 še vedno najprej vrhunski pravni strokovnjaki, ki bodo hkrati vešči in napredni uporabniki informacijskih rešitev. Svoje delo bodo lahko opravljali krajevno neodvisno, na vseh točkah pa bodo s pomočjo tehnoloških rešitev nemoteno, hitro in preprosto dostopali do vseh virov (spisov, internih zbirk podatkov, javnih zbirk podatkov ipd.), potrebnih za svoje delo. Pri pripravi dokumentov si bodo pomagali z učinkovitimi, uporabnikom prijaznimi rešitvami, medtem ko jim bosta umetna inteligenca in obsežna notranja podatkovna zbirka pravne prakse za njihovo področje dela v veliko pomoč pri učinkovitejšem in hitrejšem reševanju zadev. Čeprav bodo posamezniki še vedno lahko tiskali dokumente in jih uporabljali v fizični obliki, bodo poslovni procesi temeljili na elektronski izmenjavi dokumentov.

Z digitalizacijo poslovnih procesov, okrepljeno in optimalno razporeditvijo človeških in finančnih virov ter z usposobljenostjo vseh zaposlenih bo strankam (državnim organom, državljanom, podjetjem …) zagotovljena višja kakovost storitev, v želji po zmanjšanju tveganja za nastanek spornih razmerij jim bodo na razpolago smernice in vzorci, ki jih bo oblikovalo Državno odvetništvo Republike Slovenije.

Vsebina Strategije digitalne preobrazbe Državnega odvetništva RS do leta 2030:

* štiri področja: upravljanje in nadzor, poslovni procesi, kultura in vedenje, IT in infrastruktura;
* strateški cilji so porazdeljeni po področjih, ki so ključna za učinkovito in smotrno digitalizacijo ter rabo digitalnih rešitev;
* poudarki v strategiji so na:
  + skupnem sodelovanju deležnikov,
  + komunikaciji znotraj organizacije,
  + opolnomočenju uporabnikov in zagotavljanju podpore,
  + sodelovanju in povezovanju z zunanjimi deležniki v pravosodni verigi,
  + podpiranju dela državnih odvetnikov in drugih zaposlenih ne glede na kraj in čas.

Na Državnem odvetništvu RS se zavedamo, da sta oblikovanje in sprejetje strategije in operativnega načrta za izvedbo strategije šele prvi korak na naši poti do učinkovite digitalizacije ter da nas najtežje še čaka. Zavedamo se namreč, da ob pravilnem načinu izvajanja digitalizacija lahko prinese številne prednosti, kot so hitrejše in lažje delo, večja učinkovitost in zanesljivost ter optimalnejši izkoristek finančnih sredstev, večje zadovoljstvo zaposlenih in boljša kakovost dela, na drugi strani pa ob nepravilnem načinu izvajanju lahko povzroči dodatne težave, visoke stroške ter nezadovoljstvo in jezo uporabnikov oziroma (zunanjih) strank. Zaradi vsega navedenega mora biti digitalizacija premišljena in dobro načrtovana, odgovornost zanjo pa morajo prevzeti posamezniki na vseh ravneh organizacije, ki morajo proces digitalizacije tudi podpirati. Tehnološke rešitve kljub svoji morebitni učinkovitosti namreč ne bodo nikoli sprejete, če jih končni uporabniki ne vzamejo za svoje. To pa je mogoče doseči le, če so v proces digitalizacije ter postopek razvoja, testiranja in vpeljave digitalnih rešitev vključeni predstavniki vseh področij dela organa.

##### 4.1.5 Področje organizacije dela in poslovnih procesov znotraj Državnega odvetništva RS

###### 4.1.5.1 Splošno

S prilagoditvijo notranje organizacije organa, učinkovitejšo uporabo informacijske tehnologije pri poslovanju ter z uvajanjem sistemskega upravljanja organa in poslovanja z zadevami Državno odvetništvo RS dosega cilj nenehne optimizacije dela in racionalizacije poslovanja.

Usposabljanje celotnega kadra povečuje večopravilnost zaposlenih, kar je v času, ko sta tako dostopnost znanja in izkušenj kot optimizacija opravljanja nalog pogojeni tudi s sposobnostjo delovanja v digitaliziranem okolju, toliko pomembnejše, pomaga pa tudi k ustvarjanju sinergij v delovnih procesih z boljšim pretokom informacij ter poenotenim in večnivojskim opravljanjem skupnih nalog.

Pozornost je v prihodnje treba nameniti tudi usposabljanju in nenehnemu preverjanju kompetentnosti vodstvenega kadra. Izjemnega pomena je tudi izobraževanje podpornega osebja. Ker gre za javne uslužbence, ki sicer nimajo osnovne pravne izobrazbe, je treba v okviru izobraževanj okrepiti dejavnosti v smeri, da se podporno osebje seznani s tistimi pravnimi instituti ter rutinskimi opravili pravne narave, ki jih bodo lahko opravljali, pozornost pa nameniti tudi komunikaciji med državnimi odvetniki in podpornim osebjem. Bistveno je, da podporno osebje ni le izvrševalec odredb, temveč je seznanjeno tudi s pomenom njihovih nalog za uspešno izvajanje nalog celotnega organa in osnovnimi pravnimi instituti. Večja ozaveščenost je prvi korak k večji odgovornosti za posamezna opravila in posledično h kakovosti njihovega izvajanja.

Sicer je treba poudariti, da komunikacija med zaposlenimi na posameznih oddelkih, tako administrativnim kadrom kot tudi pravniki, poteka dobro, kar zagotavlja nemoteno, učinkovito in uspešno delo. Administrativni kader je dobro organiziran, delo je enakomerno porazdeljeno med zaposlenimi, pravočasno opravljeno, nemoteni potek dela zagotavljata dobra organiziranost in usposobljenost zaposlenih tudi ob nadomeščanju sodelavca/sodelavke. Organizacija posameznih organizacijskih enot je skladna z namenom zagotavljanja učinkovitosti in uspešnosti pri delu. Pogosto je organizacija dela posamezne organizacijske enote vezana tudi na interne dogovore, seveda ob hkratnem upoštevanju veljavne zakonodaje, pravilnikov in drugih internih aktov, sprejetih na njihovi podlagi. Delovni sestanki na oddelkih so redni, ponekod tudi enkrat tedensko. Delo poteka na ustrezni strokovni ravni, pri čemer je med zaposlenimi zaznati visoko raven odgovornosti, saj se zavzemajo za reševanje strokovnih in organizacijskih vprašanj, tudi s konstruktivnimi predlogi rešitev. Med zaposlenimi vlada spoštljiv odnos, zaposleni se zavedajo pomembnosti prispevka k delovanju posamezne organizacijske enote, kar pripomore k pozitivni naravnanosti pri delu, sicer pa se morebitne težave rešujejo sproti.

Ravno na področju upravljanja človeških virov Državno odvetništvo RS zaznava priložnosti za izboljšave, ki jih bo mogoče doseči s krepitvijo preventivnih dejavnosti v smeri zagotavljanja boljše usposobljenosti zaposlenih za komuniciranje v težavnih okoliščinah, za spoprijemanje z akutnimi stresnimi stanji, za krepitev dobrih medsebojnih odnosov (pomembne so predvsem veščine za konstruktivno reševanje konfliktov in za izboljšanje komunikacije) ter za povečanje ozaveščenosti in odgovornosti zaposlenih za njihovo psihofizično zdravje. Nekatera zdravstvena tveganja, povezana z dlje časa trajajočim stresom na delovnem mestu (npr. tveganje za nastanek izgorelosti), namreč navzven dolgo niso zaznavna, zato je pomembno, da se zaposleni spodbujajo in se jim omogoči, da ta tveganja prepoznavajo sami ter jih čim prej začnejo reševati.

Vodstvo Državnega odvetništva RS si je tudi v letu 2023 prizadevalo za čim več neposrednih stikov z zaposlenimi. Tako je bilo izvedenih kar nekaj obiskov posameznih oddelkov. Na srečanjih so zaposleni predstavili morebitne potrebe glede izboljšanja delovnih pogojev in delovnih sredstev, dali predloge glede organizacije dela, opisali svoje počutje pri opravljanju dela ter predstavili svoje poglede na delovanje organa in svojo vlogo v njem.

Za poenotenje in optimizacijo poslovanja Državnega odvetništva RS so tudi v letu 2023 potekale številne dejavnosti, ki so pomembne z vidika zagotavljanja usklajenega načina dela v posameznih vpisnikih oziroma pri posamezni vrsti zadev.

Generalna sekretarka državnega odvetništva in vodja službe za evidence sta tudi v letu 2023 redno izvajali sestanke z vodji uradov zunanjih oddelkov in vodji pisarn na sedežu. Generalna sekretarka na sestankih prisotne seznani s temami, ki so se obravnavale na kolegiju državnega odvetništva, in poudari točke, ki se nanašajo na administrativni del. Administrativni kader se tako seznani z novostmi in ima možnost predstaviti svoja razmišljanja, konstruktivne pripombe in predloge za nadaljnje učinkovito in uspešno delo. Na sestankih prisotni med seboj izmenjujejo izkušnje, skupaj razrešujejo tekočo problematiko, ki se pojavlja v zvezi z delom, iščejo se možnosti in rešitve za racionalizacijo poslovanja, dogovarja se o enotnem načinu dela.

###### 4.1.5.2 Interni akti

Tudi v letu 2023 so se glede na potrebe sprejemali novi ali posodabljali že obstoječi interni akti Državnega odvetništva RS.

Generalna državna odvetnica je na podlagi tretjega odstavka 50. člena ZDOdv izdala splošno navodilo za delo, s katerim se zagotavljata enotna uporaba predpisov in enotno opravljanje nalog državnega odvetništva, in sicer se s tem splošnim navodilom urejata način poslovanja z odredbami ter sledljivost odredb, ki jih izda odredbodajalec in izvrši vpisničar ali drug javni uslužbenec. V preteklosti se je namreč pokazalo, da način podajanja odredb v posameznih primerih lahko ni najustreznejši ali pa ne omogoča presoje o ustreznosti podaje odredbe in v nadaljevanju o ustreznosti izvršitve odredbe. Namen tega splošnega navodila je doseči določnost, popolnost in sledljivost izdanih odredb ter zmanjšati tveganje za napake pri delu odredbodajalcev in vpisničarjev ali drugih javnih uslužbencev.

Proti koncu leta 2023 je bil pripravljen in sprejet pravilnik o drugi spremembi pravilnika o opravljanju dela na domu, ki se je začel uporabljati z začetkom leta 2024. S to spremembo se posodablja pravilnik o delu na domu, ki je do spremembe predvideval različno število dni opravljanja dela na domu v primeru izpolnjevanja različnih okoliščin (npr. osebnih okoliščin). Spremenjeni pravilnik ne upošteva več izpolnjevanja različnih okoliščin kot razlikovalnega dejavnika, temveč vsem zaposlenim, katerih narava dela omogoča delo od doma, omogoča dva dneva dela od doma na teden. V spremembi je določeno tudi, da se delo na domu po novem odobri za nedoločen čas oziroma do izteka pogodbe o zaposlitvi za določen čas oziroma do poteka mandata funkcije. Zaradi varstva varnosti in zdravja pri delu pa morajo zaposleni vsako leto s pisno izjavo potrditi, da se delovni pogoji za opravljanje dela na domu niso spremenili oziroma morajo zaprositi za ponovno presojo pogojev, če je prišlo do spremembe.

V povezavi s spremembo Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti so bile pripravljene tudi spremembe in dopolnitve Navodila o delovnem času Državnega odvetništva RS, evidentiranju, načinu odobravanja in koriščenja letnega dopusta ter drugih odsotnosti. S spremembo je bila vzpostavljena dolžnost izrabe in evidentiranja pravice do odmora med delovnim časom, kar velja tudi v primeru opravljanja dela od doma. Sprejetih je bilo še nekaj drugih dopolnitev navodila, ki so se med njegovo uporabo pokazale za potrebne ali smiselne.

V letu 2023 se je pripravljala tudi obsežnejša posodobitev pravil o finančnem poslovanju organa. Konec leta, z začetkom uporabe leta 2024, je bil sprejet nov Pravilnik o finančnem poslovanju Državnega odvetništva Republike Slovenije, ki je nadomestil pravilnik iz leta 2011. V posodobljenem pravilniku se v skladu s pravili, ki veljajo za področje javnih financ, urejajo organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja, naloge finančno računovodske službe, določajo odgovorne osebe, priprava in načrtovanje finančnega načrta, prevzemanje obveznosti in izvrševanje finančnega načrta, vodenje finančnih ter drugih evidenc, javno naročanje, poročanje, način hranjenja knjigovodskih listin ter notranje revidiranje v Državnem odvetništvu RS.

###### 4.1.5.3 IS Feniks in notranja pravila

V letu 2023 je bilo delo podpornih služb organa močno zaznamovano z razvojem novega dokumentno-informacijskega sistema. Projekt se je izvajal z zunanjim izvajalcem, ki je bil izbran na razpisu, ki ga je izpeljalo Ministrstvo za pravosodje. V organu so se zbirali predlogi, nato pa je bila med zaposlenimi izvedena anketa za izbiro imena novega dokumentno- informacijskega sistema. Izbrano je bilo ime Feniks, ki se je med zaposlenimi že dobro prijelo.

V sklopu projekta izgradnje in uvedbe novega dokumentno-informacijskega sistema se je izvedel tudi projekt priprave tako imenovanih notranjih pravil. Notranja pravila so pravila, ki jih v skladu z Zakonom o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih kot svoj interni pravni akt sprejme organ glede izvajanja zajema in dolgoročne hrambe svojega dokumentarnega in arhivskega gradiva v digitalni obliki ter glede spremljevalnih storitev. Tudi priprava notranjih pravil je bil vsebinsko in časovno zahteven projekt, ki se je izvajal s pomočjo zunanjega izvajalca. Izvedenih je bilo več sestankov, na katerih so bile dane usmeritve za pripravo dokumentov, nato je bilo pripravljenih okrog dvajset dokumentov oziroma notranjih aktov (npr. Delovni postopki zajema, e-hrambe in spremljevalnih storitev, Informacijske varnostne politike, Obvladovanje internih aktov na Državnem odvetništvu RS), ki skupaj tvorijo notranja pravila. Ob zaključku projekta izgradnje novega dokumentno-informacijskega sistema so bila notranja pravila predana Arhivu Republike Slovenije v presojo.

V drugi polovici leta, ko je projekt izgradnje novih vpisnikov prehajal v zaključno fazo, so za lažji in uspešnejši prehod na novi sistem zaposleni, ki so aktivno sodelovali pri projektu, začeli izvajati delavnice in usposabljanja za vse zaposlene. V ta namen je bila večja sejna soba na sedežu organa preurejena v učilnico z računalniki, da so zaposleni med usposabljanjem tudi sami lahko izvajali naloge v novem sistemu. Delavnice so se najprej izvajale na sedežu organa, kamor so prihajali zaposleni z vseh lokacij, kasneje pa so zaposleni, ki so usposabljali, začeli obiskovati tudi zunanje oddelke. Delavnice so se izvajale za administrativni kader in tudi za strokovni kader, včasih skupaj, včasih ločeno. S časovnega in tudi finančnega vidika so delavnice, izvedene tako, da manjša ekipa obišče zunanji oddelek, smotrnejše, vendar pa predvsem na začetku zaradi tehničnih omejitev in tudi drugih obveznosti ekipe, ki je istočasno še vzpostavljala sistem skupaj z zunanjim izvajalcem, to ni bilo možno. Tudi po uspešnem prehodu na novi sistem se usposabljanja nadaljujejo.

#### 4.2 Problematika s področja proračunskega financiranja

##### 4.2.1 Proračun Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS se je v letu 2023 v celoti financiralo iz sredstev državnega proračuna.

V sprejetem proračunu za leto 2023 so bila načrtovana sredstva:

* v okviru podprograma »090401 – Zastopanje Republike Slovenije in vodenje predhodnih postopkov« (plače, materialni stroški, investicije) v višini 11.343.872 evrov,
* v okviru podprograma »090601 – Poprava krivic in odškodnine« (osem odškodninskih postavk proračuna) v višini 5.479.270 evrov,

kar pomeni sprejeti proračun Državnega odvetništva RS v višini skupno 16.823.142 evrov.

Načrtovana sredstva v okviru podprograma »090401 – Zastopanje Republike Slovenije in vodenje predhodnih postopkov« so bila v veliki meri (78,36 odstotka) namenjena za zagotavljanje izvajanja zakonsko določenih obveznosti, predvsem obveznosti iz naslova plač zaposlenim, v manjši meri za materialno poslovanje in obratovalne stroške organa (19,27 odstotka) ter za nakup in vzdrževanje potrebne infrastrukture Državnega odvetništva RS (2,37 odstotka).

V okviru podprograma »090601 – Poprava krivic in odškodnine« so bila načrtovana sredstva za izplačilo odškodnin na osmih proračunskih postavkah, ki so oblikovane na določeni zakonski podlagi. Največ sredstev za odškodnine (45,43 odstotka) je bilo načrtovanih na proračunski postavki »povračilo škode »izbrisanim« na osnovi pripravljene sheme simulacije finančnih posledic oziroma predvidene letne realizacije za obdobje 2019 do 2025«. Na preostalih odškodninskih postavkah je Državno odvetništvo RS načrtovalo porabo v skladu z dinamiko porabe prejšnjih let.

Državno odvetništvo RS je pretežni del sredstev porabilo v skladu s sprejetimi načrti, malo večji odkloni so bili na področju porabe sredstev za odškodnine, kjer natančno načrtovanje porabe sploh ni mogoče.

Celotni odhodki Državnega odvetništva RS so v letu 2023 znašali 11.780.645 evrov.

Realizacija v okviru podprograma »090401 – Zastopanje Republike Slovenije in vodenje predhodnih postopkov« je bila naslednja:

* plače, dodatki in drugi prejemki ter prispevki za zaposlene v višini 8.590.743 evrov;
* materialni stroški v višini 2.093.518 evrov;
* investicije in investicijsko vzdrževanje v višini 222.301 evro.

Skupaj so odhodki podprograma znašali10.906.562 evrov.

Realizacija v okviru podprograma »090601 – Poprava krivic in odškodnine« je bila po posameznih odškodninskih postavkah naslednja:

* povračilo škode »izbrisanim« v višini 269.021 evrov;
* odškodnine po sklenjenih poravnavah – ESČP v višini 7.300 evrov;
* odškodnine na podlagi sodbe – ESČP v višini 46.365 evrov;
* odškodnine zaradi sojenja v nerazumnem roku v višini 126.690 evrov;
* odškodnine žrtvam kaznivih dejanj v višini 104.556 evrov;
* sredstva za odškodnine neupravičeno obsojenim v višini 222.343 evrov;
* odškodnine iz naslova sodnih odločitev v višini 87.706 evrov;
* odškodnine na podlagi ZOKIPOSR v višini 10.102 evra.

Skupaj so izplačila na vseh odškodninskih postavkah znašala 874.083 evrov (odškodnine v višini 837.091 evrov, odvetniški stroški v višini 36.992 evrov).

Skupni odhodki Državnega odvetništva RS, ki so bili v letu 2023 realizirani v višini 11.780.645 evrov, sestavljajo 70,03 odstotka sprejetega oziroma veljavnega finančnega načrta.

V strukturi odhodkov je največji delež pripadal zagotavljanju plač, dodatkov in drugih prejemkov ter prispevkov za zaposlene, skupno 72,92 odstotka celotnih odhodkov.

Materialni stroški sestavljajo 17,77-odstotni strukturni delež, odhodki za investicije in investicijsko vzdrževanje 1,89 odstotka, kar skupaj znaša 19,66 odstotka vseh odhodkov proračuna Državnega odvetništva RS.

Odškodnine, ki so bile izplačane na podlagi sklenjenih poravnav in sodb sodišč, sestavljajo v letu 2023 7,42 odstotka celotne realizacije finančnega načrta.

Podrobnejša analiza in razdelitev odhodkov po namenih je obravnavana v letnem poročilu, ki je del zaključnega računa za leto 2023.

Načrtovana sredstva niso bila v celoti realizirana. Največji prihranki so nastali iz naslova odškodnin (91,36 odstotka vseh prihrankov), delno tudi na plačni postavki (5,91 odstotka), zlasti zaradi nepopolne zasedenosti delovnih mest ter večje odsotnosti z dela zaradi bolezni, kar pa je bilo refundirano s strani Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

V letu 2023 se je na Državnem odvetništvu RS začel izvajati tudi projekt Digitalizacija in povezljivost Državnega odvetništva RS (C2.K7.IN), ki se financira iz evropskih sredstev prek ustanovljenega sklada za okrevanje in odpornost (sklad NOO) v okviru Ministrstva za finance. Z investicijo se bodo zagotovili tehnični in organizacijski pogoji, ki bodo omogočali elektronsko izmenjavo podatkov in dokumentov z državljani, pravnimi osebami ter državnimi organi. Realizacija sredstev na navedenem projektu je v letu 2023 znašala 22.554 evrov.

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

Med kratkoročne terjatve se v glavno knjigo računovodskega sistema MFERAC od leta 2014 dalje knjižijo tudi terjatve iz naslova stroškov zastopanja, ki so Državnemu odvetništvu RS priznani s pravnomočno sodno odločbo. S sodbami ali sklepi pravnomočno priznani stroški zastopanja so prihodek proračuna Republike Slovenije in jih Državno odvetništvo RS, ki nastopa v funkciji nadzornika prehodnega podračuna 845, odprtega pri UJP, prenakaže v proračun v skladu s Pravilnikom o plačevanju in razporejanju obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov.

Prve dejavnosti za vzpostavitev ustreznega sistema vodenja evidenc iz naslova stroškov zastopanja, ki so Državnemu odvetništvu RS priznani s pravnomočnimi sodbami ali sklepi, so se izvedle v letu 2020, ko so se odprte terjatve prenesle v informacijski sistem Vpisniki, kjer so se začeli, poleg vseh drugih podatkov na spisih, spremljati tudi finančni podatki. Nova rešitev je ponudila predvsem možnost elektronskega vpogleda v vso evidenco vzpostavljenih terjatev in v vsa plačila stroškov zastopanja od 1. 1. 2014. Vključenost v informacijski sistem in vnos podatkov na podlagi izpolnjenih obrazcev je veliko prispevalo k lažji sledljivosti finančnega dela posameznega spisa. Z vidika finančnega poročanja pa nedodelani sistem starega informacijskega sistema Vpisniki ni omogočal samodejne izdelave poročila o vzpostavljenih in odprtih terjatvah za posamezno obdobje, pač pa je bila, tudi za leto 2023, še vedno potrebna ročna obdelava in priprava podatkov za knjiženje v računovodski sistem MFERAC. Za pripravo poročila o finančnem stanju odprtih terjatev za leto 2023 je Državno odvetništvo RS lahko pridobilo podatke še iz starega sistema in na stari način, konec leta 2023 pa je Državnemu odvetništvu RS, po nekaj letih truda in priprav za izgradnjo novega, zmogljivejšega sistema za vodenje in analizo evidenc, v decembru 2023 uspelo vzpostaviti nov informacijski sistem, imenovan Feniks. Podatki so bili v decembru 2023 uspešno preneseni, celoletno finančno poročanje pa bo v novem sistemu izvedeno konec leta 2024.

S prehodom Državnega odvetništva RS na novi informacijski sistem Feniks je bila vzpostavljena tudi nova pisarna za vodenje obveznosti iz naslova priznanih stroškov zastopanja, ki v skladu s sprejetimi smernicami delovnega procesa izterjave sodno priznanih stroškov zastopanja Državnega odvetništva RS, ki so bile z namenom poenotenja postopkov izterjave obveznosti iz naslova stroškov postopka, priznanih Državnemu odvetništvu RS s pravnomočnimi sodnimi odločbami, ter posledične centralizacije delovnega procesa sprejete v decembru 2023, deluje za celotno Državno odvetništvo RS, njen glavni cilj pa je zagotoviti natančno sledenje vsem finančnim vidikom, povezanim s priznanimi stroški zastopanja, in njihovo urejanje, predvsem pa so njene naloge:

* sledenje priznanim stroškom zastopanja v skladu z zakonodajo in njihovo evidentiranje,
* upravljanje dokumentacije in podatkov v zvezi s stroški postopka,
* izterjava priznanih stroškov zastopanja od dolžnikov,
* svetovalna in informacijska podpora sodelavcem v zvezi s stroški postopka.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 iz naslova priznanih stroškov zastopanja odvedlo v proračun za 1.095.259 evrov prihodkov, znesek odprtih terjatev v bilanci stanja Državnega odvetništva RS pa je konec leta 2023 znašal 2.096.064 evrov.

##### 4.2.3 Poročilo Računskega sodišča RS

Računsko sodišče RS je v januarju 2022 sprejelo sklep o izvedbi revizije »Pravilnost poslovanja Državnega odvetništva RS«. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Državnega odvetništva RS v letu 2021.

V poročilu, ki je bilo izdano v novembru 2022, Računsko sodišče RS ugotavlja nekatere manjše pomanjkljivosti pri delovanju organa, ki so glede na posamezna področja:

* prostorsko: v večji meri se nanašajo na prostore delovanja Državnega odvetništva RS na Šubičevi 2 v Ljubljani ter na izvedbo ustreznih postopkov javnega naročanja, kar je v praksi oteženo zaradi neurejenega zemljiškoknjižnega stanja in tudi zaradi večjega števila lastnikov stavbe;
* kadrovsko: napake pri izračunu dodatka za delovno dobo, posamezne napake pri izplačilu in izračunu položajnega dodatka, povračilu stroškov prevoza, prehrane, prav tako je bilo opozorjeno na nepravilno umestitev pripravnika v plačni razred ter na nepravočasno urejanje dostopa do tajnih podatkov;
* javno naročanje: v posameznih primerih je bila ugotovljena pomanjkljiva izbira postopkov za naročilo storitev/blaga, pri posameznih postopkih so bile ugotovljene pomanjkljivosti, kot je manjkajoča protikorupcijska klavzula v pogodbi, predložitev finančnega zavarovanja ni bila pravočasna, upoštevanje socialnih in okoljskih vidikov;
* finančno: posamezni računi niso bili zadostno preverjeni, ker niso bili izdani v skladu s pogodbo, prevzemanje obveznosti s FEP.

V zvezi z revizijskim poročilom Računskega sodišča RS in takrat ugotovljenimi pomanjkljivostmi so se tudi v letu 2023 na Državnem odvetništvu RS izvajale nekatere dejavnosti. Izvedeni so bili naključni pregledi in preveritve z namenom iskanja morebitnih napak, prav tako so se izvajale dejavnosti za ureditev zgoraj navedenih področij na sedežu organa. Ker etažiranje stavbe, v kateri ima na Šubičevi 2 v Ljubljani Državno odvetništvo RS svoj sedež, še ni bilo izvedeno in ker omejitve zaradi večjega števila lastnikov stavbe še ostajajo, posameznih področij, na katera je opozorilo Računsko sodišče RS, še ni bilo mogoče ustrezno urediti.

##### 4.2.4 Notranja revizija

V letu 2023 je zunanji revizor nadaljeval izvedo rednih notranjih revizij poslovanja za pretekla leta, in sicer je bila izvedena revizija za leto 2020, začele pa so se dejavnosti za izvedbo revizij za leti 2021 in 2022.

V okviru redne notranje revizije za leto 2020 se je na vzorcu presojala pravilnosti določitve in obračuna stroškov v zvezi z delom, vključno s kontrolo pravilnosti obračuna plač. Namen te notranje revizije je bil preveriti, ali ima revidiranec vzpostavljeno ustrezno kontrolno okolje, ki vpliva na to, da na revidiranem področju spoštuje področne predpise. V okviru revizije je bilo za poslovno področje razdalja za prevoz na delo in z dela dano priporočilo z nizko stopnjo tveganja, in sicer, naj se obstoječe izjave v delu, kjer je navedena razdalja od kraja odhoda na delo in do kraja opravljanja dela, ustrezno preverijo in navedejo pravilne vrednosti. Pri tem je treba pozornost usmeriti na zaposlene, katerih razdalja od kraja odhoda na delo do kraja opravljanja dela je od 1 do 3 kilometre, ter pri tem upoštevati stališča MJU glede varnih in nevarnih poti ter glede upoštevanja dejstva samodejnega sprotnega zaokroževanja razdalje daljinomera. Če bi bila pri preverjanju ugotovljena razhajanja, je treba zaposlenega pozvati, da predloži ustrezno izjavo s pravilnimi podatki. Sicer pa je bilo ugotovljeno, da je imel revidiranec na revidiranih področjih poslovanja v letu 2020 vzpostavljen ustrezen sistem notranjih kontrol.

##### 4.2.5 Seznanjanje Vlade Republike Slovenije s sodnimi postopki, ki utegnejo imeti posledice za javnofinančna sredstva

Državno odvetništvo RS je bilo s sklepom Vlade RS št. 41003-1/2016/2 iz januarja 2016 in s sklepom Vlade RS št. 71100-4/2016/10 iz decembra 2016 zadolženo, da Ministrstvu za finance dvakrat letno poroča o odprtih sodnih, izvensodnih, arbitražnih in drugih postopkih, ki pomenijo finančna tveganja za državo oziroma so zahtevki ovrednoteni nad 1 milijon evrov.

Državno odvetništvo RS za potrebe poročanja preveri vse prejete zadeve in zadeve v delu ter je njihova vrednost nad 1 milijon evrov in pripravi poročilo o vsaki zadevi posebej. Državno odvetništvo RS pripravi tudi poročilo o zaključenih zadevah, ki vsebuje tudi pojasnilo o načinu zaključka zadeve.

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

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

##### 4.2.6 Odškodnine, naložene v breme Republike Slovenije v letu 2023

Zoper Republiko Slovenijo se zaradi izplačila odškodnin na podlagi različnih pravnih temeljev vodijo številni bodisi predhodni postopki mirne rešitve spornega razmerja na podlagi določb ZDOdv bodisi sodni postopki na podlagi vložene tožbe zoper Republiko Slovenijo. Zaradi lažjega spremljanja zadev s podobno ali enakovrstno pravno podlago Državno odvetništvo RS prejete zadeve razvršča v različne skupine zadev in vsaki novi zadevi po pregledu vsebine zahtevka za mirno rešitev spora oziroma vsebine tožbe določi temelj.

Zadeve, ki se kakor koli nanašajo na odškodninsko odgovornost države, so po posameznih temeljih lahko:

* protipravno ravnanje policije: zahtevek za povrnitev škode, ki naj bi nastala zaradi prekoračitve pooblastil policista (npr. plačilo odškodnine zaradi poškodb, nezakonit vstop v stanovanje, opustitev ravnanja ipd.);
* protipravno ravnanje zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij: zahtevek za povrnitev škode, ki naj bi zaporniku ali priporniku nastala v zavodu za prestajanje kazni zapora (npr. neustrezno ravnanje pravosodnih policistov v zaporih, pri prevozu zapornikov oziroma pripornikov, tudi zahtevek zapornika za povrnitev škode, ki mu jo je v ZPKZ povzročil drug zapornik ali pripornik, ipd.);
* zaporniki in priporniki – razmere za bivanje: zahtevek zapornikov oziroma pripornikov zaradi neustreznih razmer za bivanje v ZPKZ;
* protipravno ravnanje sodišča: zahtevek za plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi nastala zaradi protipravnega ravnanja ali opustitve ravnanja sodišča;
* protipravno ravnanje tožilstva: zahtevek za plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi nastala zaradi protipravnega ravnanja ali opustitve ravnanja tožilstva;
* protipravno ravnanje državnih organov: zahtevek za plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi nastala zaradi protipravnega ravnanja ali opustitve ravnanja državnih organov, npr. vlade, ministrstev in njihovih organov v sestavi, kot so inšpektorati, finančni uradi ipd.;
* zakonodajna protipravnost: zahtevek za plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi nastala, ker država nekega področja ni ustrezno pravno uredila, ni upoštevala odločbe ustavnega sodišča, ni prenesla evropske direktive ipd.;
* cestne škode: zahtevek za plačilo odškodnine za škodo, ki naj bi tožniku nastala na državni cesti, državni kolesarski poti ipd. (kamen na cesti, padanje kamenja z brežine, manjkajoč prometni znak ipd.);
* imisije – CPB: zahtevki za odstranitev vzroka imisije in/ali plačilo odškodnine zaradi imisij (hrup, smrad, tresljaji ipd.) stanovalcev, živečih na Cesti proletarskih brigad (CPB) v Mariboru;
* imisije – cesta R1-210: zahtevki za odstranitev vzroka imisije in/ali plačilo odškodnine zaradi imisij (hrup, smrad, tresljaji ipd.) stanovalcev, živečih ob državni cesti z oznako R1-210;
* imisije – železnica: zahtevki za odstranitev vzroka imisije in/ali plačilo odškodnine zaradi imisij (hrup, smrad, tresljaji ipd.) zaradi železnic oziroma železniškega prometa;
* imisije – drugo: zahtevki za odstranitev vzroka imisije in/ali plačilo odškodnine zaradi imisij (hrup, smrad, tresljaji ipd.) pri oziroma ob avtocestah, državnih cestah, državnih gradnjah; ta temelj se določi tudi zahtevkom nasprotne stranke, ki od Republike Slovenije zahteva postavitev protihrupne ograje ali plačilo tovrstnih stroškov, če je ograjo postavila sama, ipd.;
* nevročene oporoke: zahtevki dedičev, ki jim sodišče ni vročilo oporoke, deponirane v sodni hrambi;
* poškodba med služenjem vojaškega roka: zahtevki oškodovancev za povračilo škode, ki jim je nastala zaradi poškodbe pri služenju vojaškega roka;
* izbris delnic in obveznic: zahtevek za povračilo škode, nastale zaradi izbrisa delnic in obveznic na podlagi izrednih ukrepov Banke Slovenije;
* objektivna odškodninska odgovornost države: zahtevki zoper Republiko Slovenijo zaradi povračila škode, ki je nastala zato, ker je Republika Slovenija imetnik nevarne stvari ali upravljavec nevarne dejavnosti;
* odškodnina zaradi ukrepov po Zakonu o nadzoru državne meje: zahtevki lastnikov zemljišč ali drugih vlagateljev, ki zahtevajo povrnitev škode, ki naj bi jim nastala zaradi postavitve ograje ali drugih tehničnih ovir na državni meji;
* odškodnina zaradi škode, ki jo povzročijo divje živali: zahtevki za plačilo odškodnine za materialno škodo, ki jo na premoženju fizičnih in pravnih oseb (npr. kmetijskih in gozdnih kulturah ter na (domačih) živalih, denimo tudi v čebelarstvu) povzročijo divjad in zavarovane vrste prostoživečih živali (npr. medved, volk, ris idr.); v ta temelj se uvrščajo tudi odškodninski zahtevki za nepremoženjsko škodo, ki jo človeku povzroči zavarovana prostoživeča živalska vrsta (npr. napad medveda na človeka, trk divjadi z vozilom ipd.);
* odškodnina po drugem odstavku 72. člena ZDen: zahtevek za plačilo odškodnine zaradi izgubljenega dobička zaradi neuporabe nacionaliziranega premoženja od uveljavitve Zakona o denacionalizaciji do pravnomočne odločbe, s katero se je premoženje vračalo v naravi;
* ZZZS – povrnitev škode/regres: zahtevek za povrnitev škode (stroškov zdravstvenih storitev in drugih storitev ter zneskov denarnih nadomestil in drugih dajatev, ki jih plačuje ZZZS) od Republike Slovenije kot delodajalca, ker je bila bolezen, poškodba ali smrt zavarovane osebe posledica opustitve higiensko-sanitarnih ukrepov, ukrepov varstva pri delu ipd. (87. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju; ZZVZZ);
* neutemeljeni pripor: zahtevek na podlagi XXXII. poglavja ZKP; do odškodnine je upravičen tisti, ki je bil v priporu:
* vendar zoper njega ni bil uveden kazenski postopek;
* ali je bila s pravnomočnim sklepom obtožnica zavržena;
* ali je bil postopek ustavljen;
* ali je bil s pravnomočno sodbo oproščen obtožbe;
* ali je bila obtožba zavrnjena;
* ali je prebil v priporu več časa, kot traja zapor, na katerega je bil obsojen;
* neutemeljeni zapor: zahtevek na podlagi XXXII. poglavja ZKP; uveljavlja ga, kdor je prestajal prostostno kazen, v zvezi z obnovo kazenskega postopka ali z zahtevo za varstvo zakonitosti:
* pa mu je bila izrečena krajša prostostna kazen, kot jo je že prestal;
* ali mu je bila izrečena kazenska sankcija, ki ni bila odvzem prostosti;
* ali je bil spoznan za krivega, pa mu je bila odpuščena kazen;
* ali je bil v ponovljenem postopku kazenski postopek ustavljen;
* ali pa je bil v ponovljenem postopku oproščen obtožbe;
* nezakoniti odvzem prostosti: zahtevek na podlagi XXXII. poglavja ZKP, natančneje 3. točke prvega odstavka 542. člena ZKP; do odškodnine je upravičen tisti, ki je bil zaradi napake ali nezakonitega dela organa neutemeljeno ali predolgo priprt ali v zaporu;
* pridržanje po ZKP: zahtevek na podlagi 157. člena ZKP ali kadar kasneje ni odrejen pripor ali zapor;
* pridržanje in neutemeljeni odvzem prostosti po Zakonu o prekrških (ZP-1): zahtevek na podlagi 195. člena ZP-1; do odškodnine je upravičen:
* kdor je bil pridržan, ni pa bil zoper njega začet postopek o prekršku ali je bil ta postopek pravnomočno ustavljen;
* komur je bila zaradi napake ali nezakonitega dela sodišča kakor koli neutemeljeno vzeta prostost;
* pogojna obsodba: zahtevek na podlagi XXXII. poglavja ZKP; uveljavlja ga tisti, ki mu je bila pravnomočno pogojno izrečena kazenska sankcija (ki pa ni odvzem prostosti) ali je bil spoznan za krivega, pa mu je bila odpuščena kazen, pozneje pa je bil v zvezi z izrednim pravnim sredstvom novi postopek pravnomočno ustavljen ali je bil s pravnomočno sodbo oproščen obtožbe ali je bila obtožba zoper njega zavrnjena ali je bila s pravnomočnim sklepom obtožnica zavržena;
* neupravičene obsodbe v letih 1945–1955: zahtevek na podlagi XXXII. poglavja ZKP, ki ga uveljavljajo osebe, ki jim je bila po II. svetovni vojni izrečena kazenska obsodilna sodba, ki je bila po osamosvojitvi Slovenije z izrednimi pravnimi sredstvi razveljavljena; v ta temelj se vpisujejo tudi zadeve, pri katerih je bila kazenska obsodilna sodba izdana po letu 1955, vendar je bila po osamosvojitvi Slovenije razveljavljena na podlagi Zakona o popravi krivic (ZPKri) ali ZKP;
* neutemeljeni izrek prekrškovne sankcije: zahtevek na podlagi 193. člena Zakona o prekrških (ZP-1); tisti, ki mu je bila v postopku o prekršku izrečena sankcija, ima pravico do povrnitve škode, ki jo je utrpel zaradi neupravičenega izreka sankcije, če je bila pravnomočna odločba oziroma sodba ali sklep o prekršku spremenjen, odpravljen ali razveljavljen in postopek zoper njega pravnomočno ustavljen zato, ker je bilo ugotovljeno, da dejanje ni prekršek, ali pa zato, ker so bili predloženi razlogi, ki izključujejo storilčevo odgovornost za prekršek; pravico do povrnitve škode, ki zajema tudi neupravičeno plačano globo in stroške postopka, ima tudi tisti, ki jih je plačal ali zoper katerega je bila odločba izvršena pred pravnomočnostjo;
* odškodnina zaradi zasega: zahtevki zaradi škode, nastale zaradi manjvrednosti zaseženega predmeta, zaradi nepravilne hrambe predmeta, nezmožnosti uporabe predmeta in drugo (gre za predmete, zasežene v kazenskem postopku);
* poplačilo iz odvzete vrednosti premoženjske koristi: zahtevek oškodovanca za poplačilo iz odvzete vrednosti premoženjske koristi po 76. členu KZ-1, če je bil oškodovanec s premoženjskopravnim zahtevkom napoten na pravdo oziroma ni prijavil premoženjskopravnega zahtevka v kazenskem postopku;
* poškodba pri delu: tožeče stranke zahtevajo plačilo odškodnine zaradi škode, ki jo delavec utrpi pri delu oziroma v zvezi z delom zaradi poškodbe pri delu ali v zvezi z delom, in poklicne bolezni;
* poškodba pri delu – zaporniki: tožeče stranke zahtevajo plačilo odškodnine zaradi škode, ki jo delavec – zapornik pretrpi pri delu oziroma v zvezi z delom zaradi poškodbe pri delu ali v zvezi z delom, ki ga je opravljal v zavodu za prestajanje kazni zapora;
* mobing: spori v zvezi z odgovornostjo delodajalca za škodo, ki jo je delodajalec povzročil delavcu s kršenjem pravic iz delovnega razmerja; tožeče stranke v tožbah zatrjujejo, da sta se nad njimi izvajala trpinčenje in psihično nasilje (o trpinčenju na delovnem mestu govorimo, kadar je delavec običajno iznenada in brez pravega vzroka izpostavljen grdemu ravnanju, ki se izkazuje s sovražno in neetično komunikacijo, žaljivimi opazkami, zasmehovanjem, podcenjevanjem, neutemeljenim kritiziranjem, vpitjem in sramotenjem; gre za sistematično slabo ravnanje s podrejenim, ki se lahko ponavlja kontinuirano in žrtvam povzroča večje ali manjše socialne, psihične in zdravstvene težave), zato vtožujejo odškodnino za nastalo nepremoženjsko škodo iz naslova prestanih fizičnih bolečin in nevšečnosti, za prestani strah, za duševne bolečine zaradi zmanjšanja življenjskih aktivnosti ter zaradi duševnih bolečin zaradi kršitve osebnostnih pravic;
* odškodnina za neizkoriščen dan tedenskega počitka: tožeče stranke so zaposleni pri MORS kot pripadniki stalne sestave SV in so v času opravljanja svoje vojaške dolžnosti bile napotene tudi na opravljanje dolžnosti v tujino; zatrjujejo, da bi jim morala tožena stranka v času opravljanja nalog v tujini (na mednarodni mirovni operaciji– MMO) zagotoviti en dan počitka na teden v trajanju najmanj neprekinjenih 24 ur; ker jim tožena stranka prostega dne ni zagotovila, saj naj bi tožeče stranke opravljale razne dolžnosti vsak dan svoje prisotnosti v mirovni misiji oziroma operaciji, zahtevajo plačilo odškodnine za neizrabljene dneve tedenskega počitka na MMO;
* odškodnina zaradi neizkoriščenega odmora med delom: posamezniki vlagajo tožbene zahtevke, ker trdijo, da jim ni bil omogočen odmor med delom;
* odškodnina za neizkoriščen dnevni počitek: tožniki so zaposleni pri MORS kot pripadniki SV in so bili na opravljanje dolžnosti napoteni v tujino; tožeče stranke zatrjujejo, da jim v času opravljanja dolžnosti na misiji ni bil omogočen počitek med dvema zaporednima delovnima dnevoma, ki bi trajal nepretrgoma najmanj 11 ur; v skladu s 155. členom ZDR-1, drugim odstavkom 97.f člena ZObr, četrtim odstavkom Pravil službe v SV mora tožena stranka svojim zaposlenim omogočiti počitek med dvema zaporednima dnevoma, ki traja nepretrgoma najmanj 12 ur, oziroma v skladu z drugim odstavkom 155. člena ZDR-1 najmanj počitek, ki nepretrgoma traja najmanj 11 ur;
* odškodnina za šesti delovni dan na mednarodni misiji: posamezniki vlagajo tožbene zahtevke, ker trdijo, da so morali delati 48 ur, plačanih pa so dobili 40 ur za delovni teden;
* odškodnine iz skupine socialnopravnih temeljev: posamezniki vlagajo odškodninske tožbe ali zahtevke proti RS in zatrjujejo nastanek škode v povezavi z izdajo odločbe v upravnem postopku na področju zavarovanja za primer brezposelnosti in zaposlovanja, starševskega varstva in družinskih prejemkov, socialnih prejemkov ter pri odločanju o pravici do Zoisove oziroma državne štipendije;
* izbris pravnih oseb iz sodnega registra po ZOKIPOSR: posamezniki vlagajo tožbene zahtevke, pri katerih spor izvira iz določb po Zakonu o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. 7. 1999 do 15. 1. 2008 (ZOKIPOSR);
* **zdravstvene storitve – splošni dogovor: v** ta temelj se vpisujejo zahtevki za povrnitev škode oziroma prikrajšanja v višini razlike, ki je nastala zaradi povišanja stroškov uporabnikov po sprejetju kolektivnih pogodb in aneksov k tem pogodbam, pri čemer se pogodbene vrednosti oziroma cene storitev iz splošnega dogovora med ZZZS in uporabniki niso uskladile;
* zahtevki sodnikov za uskladitev sodniških plač: sodniki vlagajo zahtevke iz naslova nespoštovanja odločbe ustavnega sodišča.

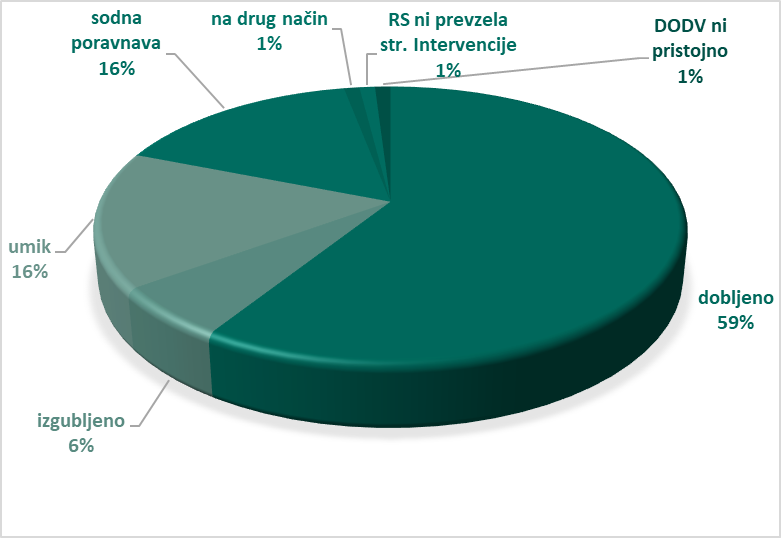
Iz pravnomočnih in izvršljivih sodb sodišča ali na podlagi sklenjenih sodnih in izvensodnih poravnav za Republiko Slovenijo izhajajo obveznosti, ki so v nadaljevanju poravnane bodisi prostovoljno ali v postopku prisilne izterjave, zato je zneske po navedenih izvršilnih naslovih treba upoštevati kot izplačane odškodnine. Predmetno poročilo tako zajema podatke glede odškodnin, ki so bile v letu 2023 prisojene v breme državnega proračuna oziroma v breme različnih neposrednih proračunskih porabnikov oziroma je Državno odvetništvo RS z nasprotnimi strankami sklenilo sodne ali izvensodne poravnave, na podlagi katerih so za proračun nastale obveznosti izplačila odškodnine.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 48.369 zadev, v okviru le-teh pa je bilo v zadevah, ki se kakor koli nanašajo na odškodninsko odgovornost države, zaključenih 458 zadev.

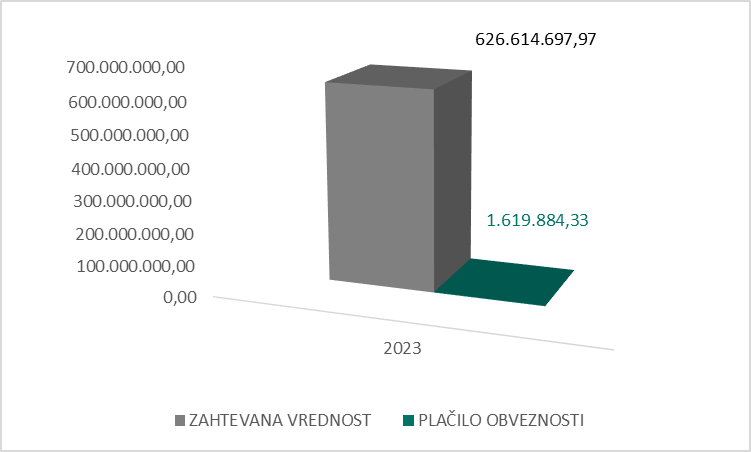
V predhodnih postopkih, ki se pri Državnem odvetništvu RS vodijo na podlagi določb ZDOdv, se je v letu 2023 iz naslova odškodninskih temeljev zaključilo 191 zadev. Nasprotne stranke so v zadevah, ki so se zaključile v letu 2023, zoper državo zahtevale plačilo odškodnin v skupnem znesku 268.535.122,28 evra. Državno odvetništvo RS je v 9 zadevah sklenilo poravnavo v skupni višini 48.691,01 evra, v 168 zadevah je odškodninski zahtevek oškodovancev v skupni zahtevani vrednosti 258.005.308,04 evra zavrnilo, 12 zadev v skupni sporni vrednosti 9.772.626,20 evra je bilo rešeno na drug način, v eni zadevi je nasprotna stranka vložila tožbo, v eni zadevi pa nasprotna stranka ni sprejela ponudbe v vrednosti 3.093,83 evra.

Državno odvetništvo RS je v sodnih postopkih, ki so se vodili glede odškodninskih temeljev, v letu 2023 zaključilo 267 zadev, v katerih je bila skupna zahtevana vrednost zoper državo 626.614.697,67 evra. V 158 zadevah v skupni vrednosti 618.198.453,56 evra je Državno odvetništvo RS spor uspešno zaključilo, 16 zadev pa je bilo za Republiko Slovenijo zaključenih neugodno, in sicer za znesek v skupni vrednosti 89.377,47 evra. V 42 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo sodne poravnave v skupni vrednosti 1.530.506,86 evra. V 43 zadevah je bila rešitev »umik« v skupni vrednosti 1.065.744,68 evra, v 4 zadevah v skupni vrednosti 227.793,93 evra Republika Slovenija ni prevzela stranske intervencije, 3 zadeve so bile zaključene z rešitvijo na drug način v skupni vrednosti 26.690,00 evra. V eni zadevi je Državno odvetništvo RS rešilo zadevo z odločitvijo, da Državno odvetništvo RS ni pristojno.

**Grafikon: Posamezni načini rešitev zadev na podlagi temeljev odškodninske odgovornosti Republike Slovenije**



**Od celotnega zneska, ki so ga nasprotne stranke v sodnih sporih vtoževale od Republike Slovenije iz naslova odškodninske odgovornosti države v višini 626.614.697,67 evra, je bilo torej Republiki Sloveniji v odškodninskih pravdah, ki so se zaključile v letu 2023, naloženo plačilo obveznosti iz naslova odškodninske odgovornosti države v skupnem znesku 1.619.884,33 evra. To pomeni, da je Republika Slovenija dolžna iz naslova odškodninske odgovornosti države povrniti le 0,25 odstotka od celote vtoževanih zneskov. Državno odvetništvo RS je torej s svojim uspešnim vodenjem zadev državi prihranilo kar 99,75 odstotka vtoževanih spornih zneskov glavnic iz naslova odškodninske odgovornosti države.**



Opomba: Navedeni znesek plačila obveznosti predstavlja glavnice odškodninske odgovornosti. Državno odvetništvo RS nima podatka, koliko je znašala obveznost države iz naslova pripadajočih zakonitih zamudnih obresti (njihova dejanska višina je namreč dokončno znana šele ob izplačilu obveznosti).

#### 4.3 Problematika pri izvajanju zakonodaje

##### 4.3.1 Izvajanje nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS, določenih z Zakonom o državnem odvetništvu

###### 4.3.1.1 Uvod

Rast učinkovite in uspešne zaščite premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije je eden od poglavitnih ciljev Državnega odvetništva RS. Za dosega tega cilja si bo Državno odvetništvo RS tudi v prihodnje prizadevalo ustvarjati spodbudne delovne pogoje za odprti pretok znanja in izkušenj med zaposlenimi ter s tem zagotavljati obetaven kader, katerega ustvarjalnost in iznajdljivost se nenehno motivira, znanje z njegovega delovnega področja pa nadgrajuje z rednimi, obdobnimi in sprotnimi usposabljanji. Hkrati si mora Državno odvetništvo RS tudi v prihodnje prizadevati za racionalizacijo dela, da bo v čim krajšem času in s čim manjšo porabo sredstev pri svojem delu dosegalo kar najboljše rezultate.

Državno odvetništvo RS si prizadeva za strokovno in kakovostno opravljanje nalog in pristojnosti pri zastopanju države in njenih organov pred sodišči ter upravnimi organi v Republiki Sloveniji, pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami, pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami ter nalog svetovanja in oblikovanja pravnih mnenj. Državno odvetništvo RS se še posebej zaveda pomena reševanja zahtevkov v predhodnih postopkih. 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 pravdnega ali drugega postopka, imajo tako z vidika prizadevanja države za zmanjšanje sodnih postopkov in s tem razbremenitve sodišč ter hkrati tudi razbremenitve države kot možnega dolžnika nedvomno velik pomen.

###### 4.3.1.2 Sodelovanje z zastopanimi subjekti

Državno odvetništvo RS si prizadeva za tvorno sodelovanje z vsemi subjekti, ki jih zastopa. Po oceni Državnega odvetništva RS je sodelovanje z zastopanimi subjekti korektno in konstruktivno ter temelji na strokovnosti, kolegialnosti in spoštovanju.

Državno odvetništvo RS se trudi, da s temeljito pripravo in študijem oziroma natančno, celovito in poglobljeno proučitvijo relevantne dejanske in pravne podlage zastopanemu subjektu argumentirano predloži na izkustvu utemeljena strokovna stališča o tem, kako se lahko v posameznem sporu optimalno zaščitijo premoženjski in drugi interesi zastopanega subjekta, skupaj z navedbo ustaljene sodne prakse in vseh ustreznih predpisov, ki to oceno utemeljujejo. Vendar pa Državno odvetništvo RS, tako kot drugi deležniki v pravosodju, obravnava vse bolj kompleksne in zahtevne primere, za katere se včasih izkaže, da niti še ni izoblikovane sodne prakse.

Državno odvetništvo RS intenzivno sodeluje s posameznimi ministrstvi v zadevah, v katerih jih zastopa. Državni odvetniki v zadevah, ki jih imajo v obravnavi, zastopanim subjektom redno poročajo o poteku postopka oziroma opravljenih procesnih dejanjih. Po potrebi se izvedejo skupni sestanki, na katerih se državni odvetniki in predstavniki zastopanega subjekta pogovorijo o odprtih dejanskih in pravnih vprašanjih v posameznih zadevah ter se upoštevaje pravno oceno primera dogovorijo o postopanju, ki bi Republiko Slovenijo pripeljalo do zanjo čim ugodnejšega zaključka predhodnega postopka mirnega reševanja spora ali sodnega postopka.

Pri večjem številu zastopanih subjektov ali v primeru enakih pravnih in dejanskih stanj si Državno odvetništvo RS prizadeva, da v okviru svoje svetovalne in pogajalske funkcije usklajuje stališča med vpletenimi organi, znotraj organa pa si prizadeva za poenoteno delo in usklajeno ravnanje državnih odvetnikov. V primeru množičnih sporov se izvajajo dejavnosti z namenom pridobitve ter proučitve pomembnih informacij glede pravnega in dejanskega stanja, proučitve in izmenjave pravnih stališč ter pravnih mnenj, pregleda sodne prakse in poenotenja ipd., in sicer tako, da se izvede sestanek z zastopanim subjektom, da se zadeve v okviru Državnega odvetništva RS skupno obravnavajo na sestankih, lahko pa se zadeva vodi še v okviru manjših delovnih skupin v okviru posameznega oddelka oziroma na ravni celotnega organa ali pa posamezni odvetnik v proučitev in koordinacijo prevzame celoten vzorčni primer oziroma zadevo.

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

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

###### 4.3.1.3 Svetovalna vloga Državnega odvetništva RS

ZDOdv je Državnemu odvetništvu RS podelil močno poudarjeno svetovalno funkcijo, s čimer je dan večji poudarek preventivnemu delovanju Državnega odvetništva RS v vlogi varuha premoženjskih koristi in interesov Republike Slovenije. Pristojnost pravnega svetovanja ima podlago v 24. členu ZDOdv, ki določa, da državno odvetništvo državi in državnim organom svetuje v premoženjskopravnih zadevah, svetovalna funkcija državnega odvetništva v obliki oblikovanja pravnih mnenj pa ima temelj v določbah 25. in 26. člena ZDOdv.

Namen ureditve je predvsem v tem, da država oziroma državni organi Državno odvetništvo RS že v »predodločevalski« fazi zaprosijo za pravno svetovanje ali oblikovanje pravnega mnenja, s čimer se lahko bistveno zmanjša tveganje za nastanek spornih razmerij, ki lahko v skrajni fazi privedejo do sodnih postopkov.

Ključne naloge svetovalne funkcije so opozarjanje predlagateljev predpisov na nekatere bolj ali manj (ne)posrečene zakonodajne rešitve, predlaganje sprememb in dopolnitev posameznih predpisov, upoštevaje pri tem sodno prakso, opozarjanje na neustrezno prakso pravnega odločanja posameznih državnih organov, iz katere izvirajo spori, ter nudenje strokovne pomoči v obliki pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije. Na tem mestu je treba poudariti, da gre za strokovno izjemno zahtevno oblikovanje pravnih mnenj, ki se nanašajo na različna pravna področja in izjemno različne vsebine ter problematiko urejanja varstva premoženjskih in drugih pravic ter interesov Republike Slovenije.

Na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani deluje Svetovalno-analitični oddelek, v pristojnost katerega sodijo naloge oblikovanja pravnih mnenj na zahtevo državnih organov oziroma na predlog drugih subjektov, ki jih predvideva ZDOdv. Svetovalna funkcija, ki jo izvajajo državni odvetniki, razporejeni na Svetovalno-analitični oddelek, se krepi tudi znotraj Državnega odvetništva RS, in sicer zlasti na področju obravnave ključnih vprašanj, pomembnih za delovanje organa, obravnave zadev izjemnega pomena ali v zadevah s podobno pravno in dejansko podlago ter v okviru obravnave strokovno pomembnih in medijsko izpostavljenih zadev.

Sicer državni odvetniki izvajajo pravno svetovanje tudi v posameznih zadevah, ki jih obravnavajo tako v primeru predhodnega postopka poskusa mirne rešitve spornega razmerja kot tudi v okviru sodnega postopka, saj s temeljito pripravo in študijem oziroma natančno, celovito in poglobljeno proučitvijo relevantne dejanske in pravne podlage zastopanemu subjektu predložijo na izkustvu utemeljena strokovna stališča o tem, kako se lahko v posameznem sporu optimalno zaščitijo premoženjski in drugi interesi zastopanega subjekta.

Kakovostna, strokovna in poglobljena obravnava zadev z različnih pravnih področij ter hitro, jasno in izdelano pravno svetovanje in oblikovanje pravnih mnenj so cilji, ki jim bo Državno odvetništvo RS še naprej sledilo pri izvajanju svetovalne funkcije.

###### 4.3.1.4 Oblike kolegijskega dela

4.3.1.4.1 Splošno

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. V prvem in tretjem odstavku 50. člena pa je 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 zagotavljata enotna uporaba predpisov in enotno opravljanje nalog državnega odvetništva.

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

Oblike kolegijskega dela so:

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

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

Zgoraj navedene oblike kolegijskega dela so namenjene:

* usklajevanju dela in učinkovitemu opravljanju zadev z delovnega področja državnega odvetništva,
* sprejemanju pravnih stališč do posameznih pravnih vprašanj,
* usklajevanju dela posameznih oddelkov,
* izboljšanju metode dela, strokovnega izpopolnjevanja in reševanju drugih vprašanj, 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 sprejetje ali spremembo že sprejetega pravnega stališča lahko da vsak državni odvetnik neposredno ali po vodji oddelka.

Kolegiji Državnega odvetništva RS so se v letu 2023 izvajali tako v obliki krajših, praviloma vsakotedenskih kolegijev, katerih namen je izmenjava tekočih informacij, seznanitev s prejetimi zadevami in reševanje oziroma usklajevanje manjših odprtih vprašanj, kot v obliki občasnih daljših kolegijev, na katerih kolegij širše obravnava problematiko z različnih področij.

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

Kot delovno gradivo kolegija daje interna pravna mnenja tudi Svetovalno-analitični oddelek. V letu 2023 je bilo izdanih 8 takšnih internih pravnih mnenj, in sicer med drugim:

* v zvezi s pravnim tolmačenjem 15. člena Zakona o ugotavljanju vzajemnosti,
* v zvezi s splošnim navodilom za poslovanje z odredbami,
* v zvezi z učinkovanjem odločbe ustavnega sodišča št. U-I-432/20-10,
* v zvezi s sklenitvijo sporazuma o zastopanju in potrebnosti oblikovanja pooblastila v primeru prevzema zastopanja,
* v zvezi z delom kandidata za državnega odvetnika na podlagi pooblastila,
* v zvezi s sklenitvijo aneksa k pogodbi o izgradnji novega informacijskega sistema Vpisniki Državnega odvetništva RS.

Državno odvetništvo RS velik poudarek daje pretoku znanja in izmenjavi stališč med oddelki, ki so organizirani v okviru državnega odvetništva, oziroma neposredno med državnimi odvetniki. Vodje oddelkov problematiko oddelkov in aktualna strokovna vprašanja obravnavajo na sestankih oddelka, na katerih prisotni v dialogu oblikujejo skupna stališča. Na sestankih oddelkov se poleg tega prediskutira aktualna sodna praksa. Vodje posameznih oddelkov pripravljajo pisne povzetke sodb višjih sodišč in Vrhovnega sodišča RS, ki pridejo glede zadeve, ki jih obravnava posamezni oddelek, z njimi pa se nato seznanijo še vsi drugi pravniki na Državnem odvetništvu RS.

Sodelovanje med oddelki pri obravnavi istovrstnih zahtevkov, ki so vloženi na različna krajevno pristojna sodišča, zaradi česar zadeve obravnavajo različni (zunanji) oddelki Državnega odvetništva RS, je odlično vzpostavljeno, prenos sodne prakse in tudi sodelovanje pri izmenjavi vlog ter dokazov je redno in uspešno. Državno odvetništvo RS si bo s ciljem še uspešnejšega izvajanja temeljnih nalog prizadevalo za še bolj poglobljeno in razširjeno sodelovanje med oddelki pri vsebinah, ki so lahko skupne, vendar jih zaradi različnih pravnih podlag obravnavajo različna sodišča, in sicer tako, da bi se okrepilo seznanjanje z zahtevki in sodno prakso, pravnimi mnenji, strokovnimi sestanki (npr. pri zahtevkih za odškodninsko odgovornost države na podlagi odločitev ESČP, sodelovanje pri razlastitvah in odškodninah, pri zahtevkih za odškodninsko odgovornost države na podlagi odločb in napotitev na civilni postopek s strani upravnega sodišča ipd.).

V posebej zahtevnih in kompleksnih zadevah se pogosto na spisu določijo dodatni nosilci spisa, ki so lahko razporejeni na različne oddelke, s čimer je zagotovljena poglobljena in široka strokovna pokritost zadeve, hkrati pa se zagotavljajo pogoji za neprekinjeno obravnavanje zadeve v primeru nepredvidenih okoliščin.

Sodelovanje med državnimi odvetniki z različnih oddelkov in Mednarodnim oddelkom, ki je stalni oddelek, organiziran na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, poteka tako, da se državni odvetniki z Mednarodnega oddelka vključujejo tudi v delo na posameznih zadevah iz pristojnosti nacionalnih sodišč, ki se izvaja bodisi na formalni (z dodelitvijo državnega odvetnika kot drugega nosilca na spis) ali na neformalni način (v obliki prenosa znanja z vsebinskih področij Mednarodnega oddelka, pošiljanja informacij o sodni praksi mednarodnih sodišč, vključevanja na sestanke ipd.). Vzpostavljeno je tudi tvorno sodelovanje med državnimi odvetniki, ki zastopajo Republiko Slovenijo pred mednarodnimi sodišči, v zadevah, v katerih je Republiko Slovenijo kot stranko v postopku pred domačim sodiščem zastopal državni odvetnik z drugega oddelka na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani ali na zunanjem oddelku oziroma glede katerih potekajo neformalna posvetovanja državnih odvetnikov z Mednarodnega oddelka s kolegi z drugih oddelkov, ki so se s pravno problematiko, pomembno v postopku pred mednarodnim sodiščem ali arbitražo, že srečali na državni ravni.

4.3.1.4.2 Delovne skupine

Na Državnem odvetništvu RS je oblikovanih veliko stalnih in občasnih delovnih skupin, bodisi z namenom sprejemanja pravnih stališč glede 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. Državno odvetništvo RS zagotavlja učinkovit prenos znanja in izkušenj med državnimi odvetniki z oblikovanjem »mešanih« delovnih skupin, v katerih so udeleženi državni odvetniki, razporejeni na različne oddelke. V delovnih skupinah, ki obravnavajo vprašanja z določenega pravnega področja oziroma v določeni vrsti zadev, ki so v obravnavi na Državnem odvetništvu RS, pogosto sodelujejo tudi državni odvetniki z Mednarodnega oddelka, s čimer se zagotavlja čedalje višja raven uporabe prava Evropske unije in sodne prakse mednarodnih sodišč v nacionalnih sodnih postopkih. Poleg tega tudi državni odvetniki iz drugih notranjih organizacijskih enot sodelujejo pri delu delovnih skupin ali pri obravnavi vsebin, ki sodijo v pristojnost Mednarodnega oddelka.

V letu 2023 so na Državnem odvetništvu RS delovale naslednje delovne skupine:

1. delovna skupina za usklajevanje dela na področju zahtevkov za povrnitev škode zaradi čezmernega hrupa z javnih cest in železnic,
2. delovna skupina za obravnavo sporov iz razmerij, izvirajočih iz dodelitev sredstev evropske kohezijske politike,
3. delovna skupina za obravnavanje zahtevkov glede prenesenih vlog v luči Zakona o načinu izvršitve sodbe ESČP,
4. PK komisija (predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku),
5. PP komisija (predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških),
6. komisija za odločanje o zahtevkih po Zakonu o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (PRR komisija),
7. delovna skupina za usklajevanje dela na področju problematike motenj radijskih frekvenc na meji z Republiko Italijo,
8. delovna skupina za usklajeno delovanje na področju pristojnosti Državnega odvetništva RS po določbah Družinskega zakonika,
9. delovna skupina za usklajeno razlago splošnih navodil za delo v zvezi s predhodnimi postopki poskusa mirne rešitve spora glede nepogodbenih odškodninskih zahtevkov zoper delodajalca,
10. delovna skupina za Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank,
11. delovna skupina za izvajanje ZNP-1,
12. delovna skupina za izvajanje ZPP-E,
13. delovna skupina za obravnavo problematike socialnih sporov in usklajeno sodelovanje z MDDSZEM,
14. delovna skupina za obravnavo zadev iz naslova plačila odškodnine za neizkoriščene dni tedenskega počitka ter za neizkoriščene ure dnevnega počitka,
15. delovna skupina za obravnavo zadev zaradi znižanja plače funkcionarjem na podlagi ZIUZEOP,
16. delovna skupina za reševanje zahtevkov iz naslova kršitev pogodb v zvezi s poslovanjem in obratovanjem Letališča E. Rusjana Maribor,
17. delovna skupina za obravnavo zahtevkov družbe Piloti Koper, d. o. o., zoper RS – pomorska pilotaža,
18. delovna skupina za usklajevanje dela na področju zahtevkov, kjer je uporabnik nepremičnine oziroma stranka, s katero kontaktira Državno odvetništvo RS, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS in Slovenski državni gozdovi, d. o. o., družba za gospodarjenje z gozdovi v državni lasti,
19. delovna skupina za prenovo temeljev delovnopravnega in socialnopravnega oddelka in uskladitev s temelji Delovnega in socialnega sodišča,
20. delovna skupina za enotno in usklajeno delo v socialnih sporih glede priznavanja pravice do subvencionirane najemnine za neprofitno stanovanje (Občina Trbovlje),
21. delovna skupina za odpravo krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra,
22. delovna skupina za sojenje brez nepotrebnega odlašanja v insolvenčnih postopkih,
23. delovna skupina za neprijavljene javne shode,
24. delovna skupina za koordinacijo dejavnosti v zadevah zastopanja osnovnih šol v sodnih postopkih glede kršenja ustavnih pravic zaradi izvajanja veljavnih odlokov o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19,
25. delovna skupina za lastninska razmerja med Republiko Slovenijo in ELES, d. o. o.,
26. delovna skupina za obravnavanje zahtevkov iz naslova stalne pripravljenosti,
27. delovna skupina za pripravo predloga za umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo,
28. delovna skupina za pripravo stališč glede položaja Državnega odvetništva RS v okviru prenove plačnega sistema v javnem sektorju,
29. delovna skupina za sodelovanje z organi, ki v drugih državah opravljajo primerljive naloge, kot jih Državno odvetništvo RS opravlja v RS,
30. delovna skupina za pripravo predloga sprememb Zakona o državnem odvetništvu,
31. delovna skupina za pripravo predloga za umestitev Državnega odvetništva RS med subjekte, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti,
32. delovna skupina za izgradnjo novega IS Vpisniki Državnega odvetništva RS,
33. delovna skupina za ugotavljanje (primerljivih) pristojnosti, kot jih ima Državno odvetništvo RS, v odločbah ustavnega sodišča in v aktih mednarodnih subjektov.

Delovanje nekaterih posameznih delovnih skupin je predstavljeno v okviru predstavitve posameznih delovnih področij v III. poglavju tega poročila dela z naslovom »Analitični del«, in sicer v 1. razdelku »Kratka obrazložitev primerjalnih vrednosti po posameznih področjih z navedbo ukrepov, ki so bili izvedeni za obvladovanje in izboljšanje rezultatov«, predvsem v točkah, ki se nanašajo na »Predstavitev ukrepov za obvladovanje zadev in na priporočila Državnega odvetništva RS«.

###### 4.3.1.5 Problematika imenovanja disciplinske komisije

V letu 2022 je potekel mandat disciplinski komisiji prve stopnje, ki deluje v disciplinskih postopkih zoper državne odvetnike. Ob ponovnem imenovanju članov te komisije zaradi sprememb Zakona o sodniški službi niso bili imenovani trije sodniki, ki jih na podlagi 84. člena ZDOdv na predlog predsednika disciplinskega sodišča prve stopnje po zakonu, ki ureja sodniško službo, izmed članov tega sodišča z njihovim soglasjem imenuje generalni državni odvetnik.

Sodni svet je ob obravnavi zaprosila za imenovanje treh sodnikov v disciplinsko komisijo državnega odvetništva prve stopnje ugotovil, da je določba 86. člena Zakona o sodniški službi, ki je urejala disciplinsko sodišče prve stopnje in njegovega predsednika, prenehala veljati in se uporabljati z začetkom veljave oziroma uporabe Zakona o sodnem svetu, ko je vodenje disciplinskih postopkov zoper sodnike Vrhovnega sodišča RS prešlo na Sodni svet. Sodni svet ni mogel oblikovati predloga za imenovanje treh sodnikov v disciplinsko komisijo prve stopnje namesto predsednika sodišča prve stopnje po zakonu, ki ureja sodniško službo, saj gre za organ, ki pravno formalno ne obstaja več.

Zaradi sprememb v zakonodaji disciplinska komisija prve stopnje trenutno ni imenovana.

##### 4.3.2 Problematika statusa in plačnega položaja nosilcev izvajanja nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS

###### 4.3.2.1 Problematika dvotirnosti na Državnem odvetništvu RS – neenaki in neenakovredni položaj zaposlenih, ki po ZDOdv opravljajo enake naloge in izvajajo enake pristojnosti

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 (v nadaljevanju: ZDPra), kar pomeni, da nekdanji državni pravobranilci in pomočniki državnih pravobranilcev ter višji državni odvetniki oziroma državni odvetniki ostanejo funkcionarji do poteka mandata in s tem prenehanja funkcije. Po drugi strani so bila po začetku uporabe ZDOdv za opravljanje nalog Državnega odvetništva RS z višjimi državnimi odvetniki in državnimi odvetniki že sklenjena številna delovna razmerja za javnouslužbenska delovna mesta. Tako obstaja za opravljanje istih nalog Državnega odvetništva RS dvotirni sistem, in sicer sistem funkcionarjev in sistem javnih uslužbencev. Tako višji državni odvetniki in državni odvetniki funkcionarji ter višji državni odvetniki in državni odvetniki javni uslužbenci opravljajo enake naloge Državnega odvetništva RS, razlikujejo pa se v svojem delovnopravnem statusu in pravicah.

Zadnjemu funkcionarju, ki opravlja naloge državnega odvetnika ali višjega državnega odvetnika, mandat poteče leta 2025. ZDOdv kot edina funkcionarja predvideva samo še generalnega državnega odvetnika in namestnika generalnega državnega odvetnika.

Prehod v javnouslužbenski sistem je bil po mnenju Državnega odvetništva RS nedvomno premalo domišljen, saj so med posameznimi državnimi odvetniki že od samega začetka uporabe ZDOdv začele nastajati neupravičene razlike, ki pomenijo kršitev ustavnega načela enakosti in načela, da je treba enako delo vrednotiti enako ter pri tem zagotavljati enake pravice in obveznosti, ki se zagotavljajo posameznikom v enakovrednih položajih.

V nadaljevanju je prikazanih nekaj očitnih anomalij dvotirnega sistema.

Po tem, ko je ZDOdv vpeljal javnouslužbenski sistem (z izjemo generalnega državnega odvetnika in namestnika generalnega državnega odvetnika, ki ostajata funkcionarja) in sta bili glede na prehodno določbo 96. člena ZDOdv v prilogi 3 k Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS) pri plačnih razredih funkcij v drugih državnih organih črtani vrstici, ki sta se nanašali na državne pravobranilce in pomočnike državnih pravobranilcev, je položaj preostalih funkcionarjev na Državnem odvetništvu RS uredil ZSPJS-U, in sicer tako, da se glede plač državnih pravobranilcev in pomočnikov državnih pravobranilcev, ki do poteka mandata nadaljujejo delo kot višji državni odvetniki in državni odvetniki, uporabljajo določbe ZSPJS, ki so se zanje uporabljale pred uveljavitvijo ZDOdv, kar je pomenilo, da je bil plačni razred pomočnika državnega pravobranilca 47.–51. in državnega pravobranilca 55.–57. Z Dogovorom o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju so se Vlada RS in reprezentativni sindikati javnega sektorja dogovorili, da se s 1. 1. 2019 poviša izhodiščni plačni razred javnouslužbenskih delovnih mest. Tako je na primer 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 (Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Državnega odvetništva RS je določil, da je državni odvetnik uvrščen v začetni 48. plačni razred, z napredovanji pa lahko doseže 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 en plačni razred dvignili plačni razredi za višje državne odvetnike javne uslužbence (Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Državnega odvetništva RS je določil, da je višji državni odvetnik uvrščen v začetni 54. plačni razred, z napredovanji pa lahko doseže 57. plačni razred), višjim državnim odvetnikom funkcionarjem pa ne.

Spremembe plačne zakonodaje, ki so zajele obe skupini statusov višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov, so bile izpeljane šele z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju z dne 2. 11. 2022 (v nadaljevanju: ZSPJS-AA). Tako je bilo določeno, da povračila stroškov in drugi prejemki v zvezi z delom pripadajo funkcionarjem v enaki višini in pod enakimi pogoji, kot to velja za javne uslužbence, prav tako ZSPJS-AA glede funkcionarjev vsebuje določbe, ki se nanašajo na regres za letni dopust za leto 2022 ter regres za prehrano. Glede dodatkov za delo ponoči, za delo v nedeljo in za delo na dan, ki je z zakonom določen za dela prost dan, je posebej za sodnike in državne tožilce določeno, da jim pripadajo v enaki višini, kot to velja za javne uslužbence, izrecno pa je bilo v zakonu tudi določeno, da to velja tudi za državne pravobranilce in pomočnike državnih pravobranilcev, ki so bili imenovani na podlagi ZDPra in ki do poteka mandata nadaljujejo delo kot višji državni odvetniki oziroma kot državni odvetniki. Prav tako je zakon vzpostavil podlago za uporabo prehodne plačne lestvice in nove priloge 3 za vse državne odvetnike in višje državne odvetnike, torej tudi za pomočnike državnega pravobranilca, ki nadaljujejo delo kot državni odvetniki, in za državne pravobranilce, ki nadaljujejo delo kot višji državni odvetniki ter so bili za njih določeni novi razponi plačnih razredov od 48. do 52. oziroma v razponu od 56. do 58.

Po zdajšnji plačni ureditvi sta funkciji generalnega državnega odvetnika in namestnika generalnega državnega odvetnika uvrščeni v plačno podskupino A4 in sta določena 60. oziroma 59. plačni razred. Za višje državne odvetnike in državne odvetnike, ki so še funkcionarji in se do poteka njihovega mandata uporablja ZDPra, ki izrecno veže izhodiščne plačne razrede državnih pravobranilcev in pomočnikov državnega pravobranilca na izhodiščne plačne razrede sodnikov, in sicer na izhodiščni plačni razred višjega sodnika in okrajnega sodnika, so razponi plačnih razredov 56.–58. (enako kot višji sodnik in višji državni tožilec) oziroma 48.–52. (enako kot okrajni sodnik in okrajni državni tožilec). Delovna mesta in nazivi javnih uslužbencev Državnega odvetništva RS, ki opravljajo naloge po ZDOdv, so uvrščeni v plačno podskupino C1 ter so razponi plačnih razredov zaradi vstopnih pogojev za zasedbo delovnih mest primerljivi s sodniškimi in državnotožilskimi, pri čemer je razpon celo širši (začetni plačni razred je zaradi zahtevnejših vstopnih pogojev celo za en plačni razred višji kot za okrajne sodnike oziroma okrajne državne tožilce, tudi končni plačni razred je višje, ker je državni odvetnik na neki način »enotna prva stopnja«). Razpon plačnih razredov državnega odvetnika javnega uslužbenca je tako trenutno 49.–56. (okrajni sodnik, okrajni državni tožilec: 48.–52., okrožni sodnik, okrožni državni tožilec: 51.–54.), razpon plačnih razredov višjega državnega odvetnika javnega uslužbenca pa 55.–58. (izhodiščni plačni razred je en razred nižje kot za višjega sodnika oziroma višjega državnega tožilca, končni plačni razred pa je enak).

Naslednja anomalija se kaže pri odmeri letnega dopusta. Funkcionarjem je v skladu s sedmim odstavkom 95. člena ZDOdv odmerjena pravica do letnega dopusta v skladu z ZDPra, 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. Merila za določitev letnega dopusta, ki se uporabljajo pri odmeri dopusta funkcionarju, so določena 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 ZSPJS določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. 23. člen ZSPJS, 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.

Do razlik prihaja tudi pri upravičenosti do dodatka za redno delovno uspešnost in dodatka iz naslova povečanega obsega dela, do katerih funkcionarji niso upravičeni.

Neenakost se kaže tudi v zvezi s prejemanjem položajnega dodatka. Primeroma tako (višji) državni odvetnik funkcionar, ki je z letnim razporedom dela določen za vodjo oddelka, prejema položajni dodatek v skladu z 32.b členom ZSPJS, 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 na oddelku v skladu z Uredbo o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence. 32.b člen ZSPJS, ki se torej uporablja za (višje) državne odvetnike funkcionarje, ki so vodje oddelkov in so upravičeni do položajnega dodatka, določa, da je do 5-odstotnega 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 in tako dalje. Drugače je določena upravičenost do prejemanja položajnega dodatka v Uredbi o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence. Razlika se na primer pokaže pri vodenju oddelka z upravičenostjo do položajnega dodatka 8 %. Glede na to, da se prehaja v javnouslužbenski 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-odstotni položajni dodatek, če bo vodil oddelek z najmanj 11 javnimi uslužbenci. Ker je na Državnem odvetništvu RS sistem dvotiren, se je na nekaterih oddelkih pokazalo, da nekateri vodje ne prejmejo položajnega dodatka niti v višini 5 %, ker je razmerje med funkcionarji, razporejenimi na oddelek, in javnimi uslužbenci tako, da ne dosega merila za priznanje 5 % položajnega dodatka, ker je vodja oddelka funkcionar. Tako se dogaja, da je 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 izvaja pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela v notranji organizacijski enoti. Tako se pokaže, 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 pokaže zaradi dejstva, da 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.

Glede na ustavno načelo enakosti in načelo, da je treba enako delo vrednotiti enako in ne različno ter pri tem zagotavljati enake pravice in obveznosti, ki se zagotavljajo posameznikom v enakovrednih položajih, je po mnenju Državnega odvetništva RS nedopustno, da so delovnopravni položaji zaposlenih, ki opravljajo enake naloge in izvajajo enake pristojnosti, neenaki in neenakovredni.

###### 4.3.2.2 Ustrezna umestitev Državnega odvetništva RS v okviru aktualne plačne reforme javnega sektorja

Državno odvetništvo RS na podlagi informacij, pridobljenih na pogajanjih, in informacij, dostopnih v medijih, ugotavlja, da bi lahko načrtovana reforma javnouslužbenskega sistema ter plačna reforma Državno odvetništvo RS še bolj oddaljili od drugih pravosodnih organov, kar po mnenju Državnega odvetništva RS ni ne vsebinsko in ne sistemsko utemeljeno, vodilo pa bo v znatno poslabšanje položaja Državnega odvetništva RS ter posledično vplivalo na učinkovitost izvajanja njegovih pristojnosti in nalog.

Državno odvetništvo RS na podlagi ZDOdv izvaja številne izjemno pomembne pristojnosti, ki jih ne izvaja noben drug pravosodni organ. Po zakonu krepi delovanje pravne države, je zastopnik javnega interesa v upravnem sporu (institucionalna pristojnost), varuje premoženjske in druge pravice in interese države prek zastopanja (izvirna oblastna pristojnost) pred vsemi nacionalnimi sodišči vseh stopenj ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami in upravnimi organi. Pomembne pristojnosti ima na področju mirnega reševanja sporov in s tem pri zmanjševanju obremenjenosti sodišč. Z vidika pristojnosti je položaj državnih odvetnikov primerljiv s položajem državnih tožilcev – oboji smo zastopniki države pred sodišči, razlikuje pa se področje zastopanja; tožilci zastopajo državo na področju kazenskega pregona, državni odvetniki pa na vseh preostalih pravnih področjih (civilno, gospodarsko, delovno, socialno, izvršilno, stečajno, nepravdno, upravno, mednarodno pravo). Zaradi primerljive vsebine in zahtevnosti nalog so tudi pogoji za zasedbo državnotožilskih in državnoodvetniških mest (tudi sodniških) dejansko enaki, to pa narekuje tudi primerljivo plačno umestitev, ki je bila doslej vedno zagotovljena.

Državno odvetništvo RS poudarja, da že vse od devetdesetih let prejšnjega stoletja zakonodaja, ki ureja položaj funkcionarjev Državnega odvetništva RS (prej Državnega pravobranilstva RS), glede pravice do plače vzpostavlja primerljivo enako obravnavanje njihovih plač s plačami državnih tožilcev in sodnikov. Zaradi uveljavljenih enotnih načel glede urejanja plač je bila tako ureditev plač državnih odvetnikov (prej državnih pravobranilcev) že večkrat izpeljana v temelju na enak način, kot je to veljalo za državne tožilce in sodnike. Zaradi enotnosti plačne ureditve so na primer tudi odločitve ustavnega sodišča, s katerimi je bila na primer ugotovljena protiustavnost določb ZSPJS, kolikor se je nanašala na sodnike (odločba US RS št. 159/08 z dne 11. 12. 2008), privedle v zakonodajne spremembe, ki pri odpravi neustavnosti niso zajele samo ureditve sodniških plač, pač pa tudi plače državnih tožilcev in državnih pravobranilcev, sedaj državnih odvetnikov.

Uresničitev citirane ustavne odločbe predstavlja ZSPJS-L z dne 13. 11. 2009, ki je normativno uredil plače vsem pravosodnim funkcionarjem. Določil je plačne razrede od 1. 12. 2010 za vse pravosodne funkcionarje, usklajevanja v obdobju od 1. 12. 2010 do 1. 12. 2022 pa sploh ni bilo.

Zaradi ohranitve primerljivosti plač s sodniki in tožilci, ki temelji na primerljivi vsebini dela in primerljivih pogojih za zasedbo delovnih mest, so bili ob reformi organa v letu 2017 državni odvetniki kot javni uslužbenci umeščeni v plačno podskupino C1. Ob takratni reformi je bila torej prepoznana potreba po nadaljnji primerljivi ureditvi primerljivih delovnih mest. Do reforme v letu 2017 pa je že ZDPra vseboval določbo, ki je (enako kot pri državnih tožilcih) izhodiščne plačne razrede državnih pravobranilcev izrecno vezala na izhodiščne plačne razrede sodnikov.

Zakonodajalec je tudi v ZSPJS-AA uredil za državne pravobranilce in pomočnike državnih pravobranilcev, ki so bili imenovani na podlagi ZDPra in do poteka mandata nadaljujejo delo kot višji državni odvetniki oziroma državni odvetniki, da se primerljivo s sodniki in tožilci uskladijo tako glede povračil stroškov in drugih prejemkov kot dodatkov in plač.

Vse navedeno kaže, in to je bistveno, da so bili državnoodvetniški funkcionarji vselej obravnavani enako kot sodniški in državnotožilski. Za takšno obravnavo obstaja utemeljen razlog, in sicer dejstvo, da sodna veja oblasti skupaj z državnimi odvetniki in državnimi tožilci sestavlja vsebinsko neločljivo povezano triado pravosodnih organov, ki zagotavljajo uravnoteženo udeležbo države v sodnih postopkih. Pri tem je sodna veja oblasti ločena celota, ki izvaja naloge sojenja, državno odvetništvo in državno tožilstvo pa organa pravosodja, ki skupaj izvajata celotni spekter zastopanja države pred sodišči, torej pred organi sodne veje oblasti. Ponovno je treba poudariti, da so zaradi primerljive vsebine nalog tudi pogoji za zasedbo sodniških, državnotožilskih in državnoodvetniških mest dejansko enaki (po ZDOdv je za zasedbo delovnega mesta višji državni odvetnik zahtevanih najmanj 9 let delovnih izkušenj po opravljenem pravniškem državnem izpitu – enako kot za višjega sodnika in višjega državnega tožilca, za mesto državnega odvetnika pa najmanj 3 leta po opravljenem pravniškem državnem izpitu, kar je enako kot za okrajnega sodnika oziroma okrajnega državnega tožilca, vendar se po aktu o sistemizaciji za obe mesti zahteva še dodatni pogoj, to je najmanj 10 let delovnih izkušenj, kar pa niti za okrožnega niti za okrajnega sodnika oziroma državnega tožilca ni predpisano), zato se je zgodovinsko gledano položaj vseh treh skupin urejal vzporedno in se mora tudi v novi plačni ureditvi ohraniti ta enakost obravnave in opisano triadno razmerje, saj se v nasprotnem primeru stabilna struktura ožjega pravosodja podre, s čimer bi se plačna nesorazmerja povečevala, ne pa odpravljala ali vsaj zmanjševala skladno s cilji plačne reforme. Še več, odmik od varovalke v obliki vezanosti na sodniške in tožilske plače ustvarja tveganje za ločeno plačno in siceršnjo obravnavo Državnega odvetništva RS, kar lahko vodi v njegovo izrivanje iz sistema pravosodja oziroma v postopno materialno in posledično kadrovsko siromašenje. To seveda nikakor ni v interesu države in lahko močno spodkoplje temelje pravne države in zaupanje javnosti v pravosodni sistem. Državi mora biti v interesu, da ima v vsaki od svojih vlog v sodnih postopkih (ki se uresničujejo prek funkcije sojenja in prek udeležbe države na strani strank postopka, ki jo po zakonskih pooblastilih izvajata državno odvetništvo in državno tožilstvo) enakovredno usposobljene, motivirane, nagrajene in odgovorne predstavnike. Zaradi tega je smiselno, da so vstopne plače (žal vse manj številnih) mladih pravnikov, ki si izberejo poklic v javnem delu pravosodja, enake ne glede na to, ali gre za zaposlitev prvostopenjskega sodnika, državnega odvetnika ali državnega tožilca, če se za izbrani poklic pri vseh treh subjektih zahteva enaka strokovna usposobljenost ter so (glede na razliko v specializaciji) primerljivi drugi pogoji in naloge pri delu. Le v tem primeru mladi kadri, ki so za delo v pravosodju v zadnjih letih žal vse manj motivirani, med temi temeljnimi poklici v pravosodju ne bodo primorani izbirati glede na pričakovan gmotni položaj (ki je za mlade, ki si šele ustvarjajo dom in družino, toliko pomembnejši), temveč predvsem glede na področje svojega poklicnega zanimanja, kar je pogoj za zdravo kadrovsko konkurenco in pretočnost strokovnjakov med pravosodnimi organi ter za delovno motivacijo, vztrajnost in kakovostno opravljanje nalog posameznikov, kar pa vse zagotovo so cilji, ki so v interesu države.

Glede na že večkrat poudarjeno ustavno načelo enakosti in načelo, da je treba enako delo enako vrednotiti ter pri tem zagotavljati enake pravice in obveznosti, ki se zagotavljajo posameznikom v enakovrednih položajih, Državno odvetništvo RS ponovno opozarja, da je treba zagotoviti, da je položaj vseh državnih odvetnikov enak, ne glede na to, ali svoj poklic opravljajo kot funkcionarji ali kot javni uslužbenci. Razlikovanje med njimi bi povzročilo še eno od vrste neenakosti, povzročenih z nepremišljeno spremembo zakonodaje. Ob tem je ponovno treba poudariti, da je ob reformi organa v letu 2017 Državno pravobranilstvo RS opozarjalo na neustreznost in nedomišljenost predvidenega prehoda iz funkcionarskega v javnouslužbenski sistem, vendar na sprejeto normativno ureditev, žal, ni imelo nikakršnega vpliva, saj se njegova opozorila in predlogi dejansko v ničemer niso upoštevali. Posledice nedomišljene reforme zaposleni na Državnem odvetništvu RS doživljamo vse od začetka uporabe ZDOdv in bodo v primeru vpliva statusa na določitev plač v okviru plačne reforme postale nerazumljivo daljnosežne. Zato je treba uskladitev plač enako kot za državnoodvetniške funkcionarje zagotoviti tudi za državne odvetnike, ki so javni uslužbenci, in sicer tako, da se obe skupini uvrstita skupaj in enotno v nov plačni steber pravosodja, primerljivo z državnotožilskimi funkcionarji. Višji državni odvetniki opravljajo naloge zastopanja na vseh stopnjah rednega sojenja, pred ustavnim sodiščem ter tudi tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami; državni odvetniki pa opravljajo naloge zastopanja pred sodišči prve stopnje, po pooblastilu pa tudi pred sodišči druge stopnje. Državno odvetništvo RS ima tudi institucionalne pristojnosti (varstvo javnega interesa) in opravlja naloge pravnega svetovanja, oblikovanja pravnih mnenj in poravnavanja ter mirnega reševanja sporov. Vsak odmik od primerljivosti funkcij bi povzročil nekonkurenčnost na trgu dela, ki bi imela za posledico pomanjkanje strokovnega kadra, to pa bi privedlo v manjšo strokovnost in učinkovitost Državnega odvetništva RS kot organa ter s tem njegovo degradacijo pri opravljanju temeljnih nalog pri varovanju premoženjskih in drugih interesov države in krepitvi pravne države.

Državno odvetništvo RS sicer tudi pri obstoječih funkcijah (generalni državni odvetnik, namestnik generalnega državnega odvetnika) ugotavlja neustrezno umestitev, pri čemer je s funkcijo generalnega državnega odvetnika primerljiva funkcija generalnega državnega tožilca, od katere je generalni državni odvetnik sedaj umeščen pet plačnih razredov nižje. Generalni državni odvetnik vodi državni organ, ki je pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti samostojen in avtonomen. Ima več kot 200 zaposlenih in specifične pristojnosti, ki se vsebinsko razlikujejo od pristojnosti katerega koli drugega državnega organa. Ozemeljska pristojnost Državnega odvetništva RS se razteza na območje celotne države, Državno odvetništvo RS je udeleženo tudi v postopkih pred tujimi in mednarodnimi sodišči in arbitražami, ima osem zunanjih oddelkov, samostojno izvaja tudi vse naloge poslovanja ter ima svojo organizacijo in upravo. Takšno nesorazmerje med umeščenostjo državnotožilskega in državnoodvetniškega predstojnika je bilo vzpostavljeno nepremišljeno in z vidika pristojnosti, odgovornosti in obsega področja dejavnosti predstojnikov vsakega od organov nikoli ni bilo utemeljeno. Državno odvetništvo RS je na to anomalijo v preteklih letih večkrat opozorilo Ministrstvo za javno upravo, pri čemer se je reševanje tega vprašanja vselej odlagalo na čas, ko se bo pravosodje urejalo kot celota.

V primeru, da se plače državnih odvetnikov v prihodnje ne bodo več urejale na ta način, torej primerljivo z ureditvijo, ki je predvidena za državne tožilce, bi po nam znanih podatkih lahko prišlo do bistveno nižje plačne umestitve državnih odvetnikov, ki so po svojih pristojnostih in vsebini dela primerljivi s tožilci oziroma lahko v nekaterih primerih izvajajo svoje pristojnosti celo na višjih ravneh. Navedeno bi pomenilo ne le, da naši zaposleni za primerljivo delo ter primerljive pogoje za zaposlitev z vidika plačila za delo ne bi bili obravnavani enako kot primerljivi zaposleni v drugih organih pravosodja, temveč, da bi prišlo do dodatnega poslabšanja njihovega položaja, ki so ga, enako kot sodnike in državne tožilce, prizadela tudi več let trajajoča plačna nesorazmerja.

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-772/21-37 z dne 1. 6. 2023 ponovilo svoje že večkrat izraženo stališče, da ustavno načelo enakosti pred zakonom zavezuje zakonodajalca k enaki obravnavi enakih oziroma v bistvenem podobnih primerov, to načelo pa bi bilo po našem mnenju v primeru, da položaj Državnega odvetništva RS po reformah, ki se izvajajo, ne bo ostal primerljiv z drugimi organi pravosodja, kršeno. Navedeno bo verjetno povzročilo nadaljnji upad zanimanja za zaposlitev na Državnem odvetništvu RS in ne nazadnje tudi izgubo obstoječega kadra, predvsem mlajših kolegov, ki so vitalnega pomena za nadaljnje uspešno delovanje Državnega odvetništva RS, to pa je po naši oceni za državo in zaščito njenih premoženjskih in drugih interesov dolgoročno izjemno tvegano.

Glede na znana izhodišča predvidene reforme skupnih temeljev sistema plač v javnem sektorju, ki državno odvetništvo uvršča med pravosodne organe, ki v plačni steber uvršča delovna mesta, nazive in funkcije, ki so med seboj primerljivi glede na vsebino del in nalog ali drugih okoliščin v zvezi z opravljanjem dela, ter zato v okviru plačnega stebra zagotavlja načelo enakega plačila za enako delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, Državno odvetništvo RS opozarja, da bi se morala vprašanja plač in odprave plačnih nesorazmerij zaposlenih na Državnem odvetništvu RS, ki opravljajo naloge Državnega odvetništva RS, tudi v prihodnje oziroma v okviru aktualne plačne reforme zaradi primerljivosti poklicev obravnavati enotno in v okviru rešitev, ki bodo veljale za pravosodne funkcionarje oziroma pravosodni plačni steber, ne glede na dejstvo, da je Državno odvetništvo RS, ki je nedvomno del pravosodja, njegov edini del, ki je glede na trenutno pravno podlago njegovega delovanja sistemsko umeščen v javnouslužbenski sistem.

Pogoji za zasedbo delovnega mesta odsevajo zahtevnost dela in nalog, ki se na tem delovnem mestu opravljajo, in to je bistveni element primerljivosti, ki je tudi osnovno načelo predvidene plačne reforme – navedeno pomeni, da se morajo delovna mesta višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov še naprej vrednotiti tako kot funkcije državnih tožilcev, ki so tudi del izvršilne oblasti in se sicer vedno obravnavajo skupaj s sodniki.

V primeru, da v spremembi plačne zakonodaje ne bodo dosledno upoštevana vsa navedena izhodišča in ne bo upoštevan specifični položaj državnih odvetnikov, do katerega je pripeljala reforma organa v letu 2017, bo zaradi popolnoma neustreznega plačnega položaja skoraj zagotovo prišlo do odhoda kadra ter v nadaljevanju do popolnega upada zanimanja za zaposlitev na Državnem odvetništvu RS, kar vse bo dolgoročno škodovalo državi ter ustrezni in dovolj strokovni zaščiti njenih premoženjskih in drugih interesov.

##### 4.3.3 Predlog nove normativne ureditve

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da je v dosedanji strokovni razpravi o učinkih reforme institucije izostala poglobljena ocena ključne spremembe, ki jo je povzročila reforma, in sicer gre za prehod državnih odvetnikov iz funkcionarskega v javnouslužbenski sistem. Ta sistemska premestitev v javnouslužbenski sistem v času pred izvedbo reforme ni temeljila na strokovni analizi stanja, ni pojasnila vzrokov za spremembe niti ni prikazala prednosti, ki naj bi jih tako dosegla. Iz predloga ZDOdv je razbrati, da naj bi bila reforma med drugim usmerjena v večjo avtonomnost Državnega odvetništva RS ter v strokovno samostojnost državnega odvetnika in njegovo varstvo pravne države v primeru prevlade morebitnih interesnih razlogov, vendar je mogoče ugotoviti, da sprememba iz funkcionarskega v javnouslužbenski sistem k temu ni prispevala. Prej obratno, saj uvedba javnouslužbenskega sistema, ki se na Državnem odvetništvu RS dejansko izvaja hkrati s funkcionarskim sistemom, že od samega začetka povzroča številne škodljive posledice. Te se po eni strani kažejo v predhodni točki že navedenem različnem delovnopravnem vrednotenju in neenakem položaju zaposlenih s popolnoma enakim delovnim področjem. Na nekonsistentnost sistemske ureditve je nedavno jasno opozorilo tudi računsko sodišče, težave pa se že in se bodo tudi v prihodnje pojavljale ob vsaki plačni reformi, tudi če dvotirnosti ne bo več. Po drugi strani pa umestitev v sistem javnih uslužbencev državnim odvetnikom in Državnemu odvetništvu RS kot celoti otežuje učinkovito izvajanje najpomembnejših pristojnosti, še posebej v okoliščinah, v katerih je načelo pravne države najbolj ogroženo. V čem je srž težave, ilustrativno nakazuje že sprememba imena organa, ki po reformi ni bilo več Državno *pravobranilstvo* RS, temveč je postalo Državno *odvetništvo* RS.

Dejstvo, da Državno odvetništvo RS tega do zdaj ni javno problematiziralo, ne pomeni, da težav ni ali da niso bile zaznane že tedaj, ko je bilo znano, v katero smer meri reforma tedanjega Državnega pravobranilstva RS, temveč prej odraža ponotranjenost načela lojalnosti, ki ga državni odvetniki čutimo v razmerju do države. K strokovni razpravi o tej problematiki je sicer pozivalo že tedanje Državno pravobranilstvo RS, vendar razprava kljub prizadevanjem Državnega pravobranilstva RS žal ni bila dovolj poglobljena. Bistvo težave je v dejstvu, da javnouslužbenski sistem državnemu odvetniku ne zagotavlja okolja za strokovno, zakonito in ustavnoskladno delovanje. Na to je tedanje Državno pravobranilstvo RS opozarjalo ob sprejemanju sedaj veljavnega ZDOdv, ko je, podprto z mnenji pravnih teoretikov in praktikov, zagovarjalo in argumentiralo nujnost ohranitve funkcionarskega položaja. Organiziran je bil posvet v Državnem svetu RS, na Pravni fakulteti v Ljubljani, tej temi je bil namenjen izobraževalni del Dnevov državnih pravobranilcev. Na tedanjem Državnem pravobranilstvu RS se je oblikovala delovna skupina za pripravo pripomb in predlogov za izboljšanje besedila Zakona o državnem odvetništvu, ki je pripravila obširne pripombe in predstavila svoj predlog zakonske ureditve državnega pravobranilstva, ki je temeljil na funkcionarskem sistemu. Kljub temu strokovni argumenti, ki so bili predstavljeni, pri reformi žal niso bili upoštevani.

Nobenega dvoma ni, da mora Državno odvetništvo RS skrbeti za uresničevanje svojega poslanstva, ciljev in načel delovanja na način, ki mora ob uresničevanju premoženjskih in drugih interesov države primarno spoštovati in krepiti temeljne postulate pravne države. Državno odvetništvo RS je zavezano izpolnjevanju najvišjih strokovnih meril na področju krepitve vladavine prava, kar ne nazadnje izhaja tudi iz zaprisege, ki jo ob nastopu dela izrečejo državni odvetniki in višji državni odvetniki ter se glasi: »*Prisegam, da bom svoje delo opravljal/-a vestno, pošteno in odgovorno, v skladu z ustavo in zakoni ter pri tem varoval/-a premoženjske in ustavne interese Republike Slovenije, javni interes ter ugled države in državnega odvetništva*.« Zaradi tega je nujno, da se Državnemu odvetništvu RS tudi sistemsko zagotovi položaj, v katerem bo svoje poslanstvo na strokovni ravni, ki se od njega upravičeno zahteva, lahko tudi učinkovito izvajalo.

Pristojnosti, ki jih samostojno izvaja Državno odvetništvo RS, so izjemno pomembne. Državnemu odvetništvu RS je naloženo izvajanje nalog, s katerimi neposredno uresničuje ali varuje druge ustavno varovane kategorije. Krepitev pravne države, ki je sama po sebi ustavna kategorija, je na primer ena temeljnih zakonskih nalog Državnega odvetništva RS. Državno odvetništvo RS je poleg tega zastopnik javnega interesa, javna korist pa je ustavna kategorija. Državno odvetništvo RS ima torej tudi vlogo varuha javnega interesa v dobrobit celotne skupnosti, ki preprečuje, da argument javnega interesa postane argument moči. Državno odvetništvo RS poleg tega ščiti premoženjske interese države, torej proračun, ki je prav tako ustavna kategorija. Na Državno odvetništvo RS je pogosto preneseno tudi neposredno izvajanje oblastnih pristojnosti na področjih, ki so za ustavno in zakonito delovanje države ključnega pomena. Te naloge Državno odvetništvo RS opravlja popolnoma samostojno in avtonomno, s čimer krepi in zagotavlja varstvo pravne države ter skrbi za varstvo človekovih pravic in javnih koristi, kar mu daje pomemben status pri delovanju širšega pravosodnega sistema ter ga uvršča neposredno ob bok drugih ustavnih kategorij, kot so sodstvo, državno tožilstvo, odvetništvo in notariat. V zadnjem obdobju se na Državno odvetništvo RS prenašajo številne nove pristojnosti, kar nedvomno kaže na prepoznavo Državnega odvetništva RS kot pomembnega samostojnega deležnika znotraj pravosodja.

Pri nadaljnji obravnavi tega vprašanja je treba upoštevati dejstvo, da Državno odvetništvo RS pri nalogah zastopanja in pravnega svetovanja dejansko pravno obravnava zadeve, v katerih so zastopani subjekti oziroma prejemniki storitev svetovanja nosilci vseh treh vej oblasti. To dejstvo narekuje zakonsko ureditev, ki bo zagotovila funkcionalno neodvisnost zastopnika, kar pa je mogoče zagotoviti le z opravljanjem zastopstva po funkcionarju, ki mu položaj zagotavlja potrebno neodvisnost. Ta vidik neodvisnosti se nanaša na neodvisnost zastopnika pri vrednotenju in zastopanju vsebine zadeve.Na ta način so vgrajena varovala, ki zagotavljajo, da je končna presoja v pristojnosti strokovno usposobljenih in neodvisnih funkcionarjev, ne pa podvržena morebitnim nezakonitim političnim navodilom izvršilne oblasti v posameznih zadevah, kar ne nazadnje zmanjšuje tudi verodostojnost zastopanega subjekta, slabi ugled države in načenja vladavino prava prav pri temeljih.

Država mora imeti zastopnika, ki interese države vselej postavlja pred svoje interese, hkrati pa skrbi tudi za pravilnost in zakonitost predloženih pravnih stališč. S pravnim vrednotenjem zadeve zastopniki zagotavljajo pravno varstvo interesov Republike Slovenije, ki presegajo pomen posamičnih primerov. Pomen varstva premoženjskih pravic in interesov države torej presega mandatno razmerje, saj mora funkcionar ravnati v mejah javnega interesa po najvišjih etičnih standardih in v polju zakonitosti, ob tem pa varovati načelo enakega obravnavanja nasprotnih strank v enakih oziroma primerljivih dejanskih okoliščinah, ob upoštevanju javnofinančnih predpisov. Vodilo ravnanja je torej javni interes, in ne interes posameznika, ki je lahko z javnim interesom tudi v koliziji.

Takšno ravnanje je mogoče zagotoviti le skozi zastopanje, ki je podeljeno funkcionarjem, ker jim prav funkcija omogoča učinkovito izvrševanje zakonskih pristojnosti. Funkcionarski sistem izgrajuje stabilno okolje za zastopanje najzahtevnejših zadev pred domačimi, tujimi in mednarodnimi sodišči, kar pomembno prispeva k povečanju kakovosti sojenja in s tem k razvoju pravne stroke in sodne prakse, k razbremenitvi sodišč, s tem pa tudi k pospešitvi postopkov, zmanjšanju zaostankov na sodiščih in k mirnemu reševanju sporov. Pomembna je tudi svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS, ki se izvaja s pripravo pravnih mnenj, ki zahtevajo visoko pravno usposobljenost in neodvisno pravno analizo. V okviru poravnalne funkcije se sklepajo poravnave, ki imajo moč izvršilnega naslova. Kot eno bistvenih pa gre na koncu ponovno poudariti institucionalno pristojnost Državnega odvetništva RS kot zastopnika javnega interesa.

Pravna stroka[[10]](#footnote-10) je jasna: *»Personalna dimenzija neodvisnosti v okviru ureditve javnih uslužbencev je bistveno manjša.«* In še: *»Položaj uradnikov je v temelju drugačen od položaja funkcionarjev, saj imajo funkcionarji po zakonu položaj oseb, ki predstavljajo organ, uradnik pa za zastopanje organa potrebuje posebno pooblastilo. Zlasti pa je uradnik vezan na navodila nadrejenega, kar še poudarja hierarhično strukturo in zmanjšuje strokovno samostojnost pri izvajanju nalog. Drugačna je tudi ureditev imenovanja in razrešitve ter disciplinske odgovornosti, ki prav tako ne zagotavlja tolikšnih jamstev samostojnosti posameznega uradnika, kot jo ima pravobranilec kot funkcionar.«*

Kot posebej pomemben razlikovalni element sodna praksa poudarja dejstvo, »*da pravosodni funkcionarji do takšne mere personalizirajo državo, da njihova dejanja predstavljajo ravnanja države same«. [[11]](#footnote-11)* Gre za prenos izvirne pristojnosti države na določeni organ države. Po drugem odstavku 2. člena ZDOdv Državno odvetništvo RS opravlja strokovne naloge na področju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države prek pravnega zastopanja pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji, pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami. Ker državo sicer zastopa Vlada RS, gre za prenos dela vladnih pristojnosti in se ta lahko izvaja le kot funkcija. Zato zastopanje države po javnem uslužbencu nikakor ni ustrezno.

Da so lastnosti, ki jih mora imeti funkcionar, izrednega pomena za opravljanje nalog državnega odvetnika, izhaja tudi iz izkušenj preteklih dogodkov, predvsem v javnosti izredno odmevne obravnave zahtevkov v zadevah »Izterjava stroškov neprijavljenih javnih shodov«, skozi prizmo katerih se je ponovno prepoznala potreba po odpiranju vprašanj sistemske in normativne ureditve Državnega odvetništva RS. Kot neustrezna se je ponovno pokazala sistemska umestitev državnih odvetnikov v javnouslužbenski sistem, ki je zasnovan hierarhično, podvrženost navodilom pa večja, v primerjavi z ureditvijo v funkcionarskem sistemu, v katerega je bilo umeščeno nekdanje državno pravobranilstvo in v katerem so nosilci pooblastil samostojnejši in bolj neodvisni. Vlada RS je na tiskovni konferenci po svoji seji 8. 7. 2022 sporočila, da mora generalni državni odvetnik in s tem Državno odvetništvo RS skrbeti za uresničevanje poslanstva, ciljev in načel delovanja državnega odvetništva, ki mora ob uresničevanju premoženjskih in drugih interesov države primarno spoštovati in krepiti temeljne postulate pravne države. Generalni državni odvetnik je, kot predstojnik organa, odgovoren za zakonitost dela državnega odvetništva, delovati mora v skladu z ustavo in zakoni ter med drugimi vrednotami varovati tudi ustavne interese, vključno s krepitvijo pravne države in zaščito človekovih pravic, javni interes in ugled države ter državnega odvetništva. Tedaj je Vlada RS menila, da mora biti generalni državni odvetnik oseba, ki kljub pritiskom premore zadostno mero etičnega poguma in pokončnosti, da se upre protipravnim odločitvam državnih organov, zlasti kadar gre za nedopustne posege v ustavno zagotovljene človekove pravice in dostojanstvo. Ali pa vsaj, da se v takšnih primerih nedvoumno javno kritično izreče.[[12]](#footnote-12)

Tako visoka strokovna in etična merila ter tako velika odgovornost so značilnosti, ki jih mora imeti funkcionar, in to ne le predstojnik organa, temveč tudi druge osebe, ki v imenu organa izvajajo njegove najpomembnejše pristojnosti. Enakost orožij je eden glavnih zagotovil delovanja pravnih sistemov. Če se bo moral Vladi RS ali ministru ob varovanju ustavnih ali temeljnih človekovih pravic zoperstaviti javni uslužbenec, ta za to zagotovo ni opremljen z dovolj močnim orožjem. Nujno je, da na poti uresničevanja pravnih interesov države pred sodišči nastopa enakopraven subjekt, torej funkcionar, ki lahko učinkovito zagotovi, da prek nalog zastopanja in v samem dostopu do sodišča ne bo prišlo do očitne zlorabe pravic. Prav to je ključna in po naravi pravzaprav *pravobranilska* funkcija, ki se je v okviru nedavnega družbenega dogajanja izkazala za nujno, ZDOdv pa je žal ne vsebuje.

Zastopnik države v civilnih, gospodarskih, upravnih in drugih postopkih mora biti, enako kot zastopnik države v kazenskih postopkih, pri opravljanju svojega dela kot izrazito strokoven subjekt samostojen in nepristranski ter glede pravnih vprašanj vezan le na ustavo in zakon, na splošna načela mednarodnega prava ter na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe, kar je temelj vseh pravosodnih funkcij. Naloga zastopnika države ni avtomatizirano zagovarjanje dejanj države, pač pa mora s svojim delovanjem uresničevati načelo pravne države, zaradi česar je potrebno tudi njegovo varstvo pred kršitvami njegove samostojnosti.

V zadnji javno objavljeni strategiji pravosodja je zapisano, da je državno pravobranilstvo kot zakoniti zastopnik države pomemben organ pravosodja, ki kot del pravosodnega sistema sodeluje pri uresničevanju ciljev pravosodja, to je tudi učinkovito, mirno in kulturno razreševanje sporov v družbi.[[13]](#footnote-13)

Javnouslužbenski sistem v ureditvi Državnega odvetništva RS je anomalija v celotni strukturi gradnikov pravosodja, ki bi morali skupaj sestavljati steber pravne države. Državno odvetništvo RS je mogoče ob klasifikaciji državnih organov po vrsti dejavnosti, ki jo opravlja, uvrstitvi med nosilce izvršilne državne funkcije, ki je primerljiva državnotožilski funkciji. Oba organa skupaj s sodstvom sta pravosodna državna organa, ki medsebojno in v soodvisnosti opravljata naloge pravosodja. Eni kot nosilci sodne funkcije, drugi kot udeleženci v postopku, ki v imenu države opravljajo funkcije bodisi v kazenskem postopku (tožilci) bodisi v drugih postopkih (državni odvetniki). Državno odvetništvo RS, podobno kot državno tožilstvo, pred sodiščem v imenu države opravlja procesna dejanja zastopanja države. Zastopanju države pred sodiščem je imanentno zastopanje po funkcionarjih, kot je urejeno zastopanje države v preostalih primerih zastopanja zunaj sodišča po drugih funkcionarjih. Koncept zastopanja po funkcionarjih se zliva v koncept načela zakonitosti in pravne države kot zaokrožene celote. Državno tožilstvo in državno odvetništvo se razlikujeta med seboj predvsem glede na to, kakšno specializacijo pri nastopanju v postopkih opravljata, sistemsko pa sta med seboj popolnoma primerljiva. Oba organa skupaj sta zaokrožena celota pravosodnega sistema, zato so pogoji za zasedbo sodniških, državnotožilskih in državnoodvetniških mest enaki. To pomeni, da je treba primerljivo sistemsko urediti in seveda vrednotiti tudi opravljeno delo znotraj obeh organov.

Pravosodje kot celota, v ožjem in širšem pomenu, lahko vzpostavi trden hram pravne države le, če so vsi njegovi stebri med seboj enakovredni in enako stabilni. Tudi nedavne izkušnje in družbeno dogajanje so potrdili, da lahko šibkost enega od gradnikov pravosodja zaznavno omaja občutek pravne države v javnosti. Funkcionarski položaj pomeni zlasti odgovornost in stabilen okvir, v katerem bo Državnemu odvetništvu RS omogočeno, da vse večji nabor svojih nalog in pristojnosti opravlja učinkovito ter ob upoštevanju najvišjih strokovnih in etičnih standardov.

Glede na navedeno je Državno odvetništvo RS Ministrstvu za pravosodje predlagalo, da začne prenavljati normativno ureditev njegovega delovanja, ki mora med drugim nujno vsebovati tudi ponovno uvedbo funkcionarskega statusa nosilcev izvajanja nalog Državnega odvetništva RS, s čimer bo ob povečani odgovornosti večja tudi učinkovitost delovanja državnih odvetnikov. Tovrstna sprememba bi po oceni Državnega odvetništva RS terjala tudi preimenovanje organa v njegovo prejšnje ime, tj. Državno pravobranilstvo Republike Slovenije.

Ministrstvo za pravosodje je z začetkom dejavnosti v smeri prenove institucionalnega okvira delovanja Državnega odvetništva RS soglašalo, Državno odvetništvo RS pa je zato tako na posvetu v Državnem svetu Republike Slovenije z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?« 21. 3. 2023 kot na dnevih državnega odvetništva 8. in 9. maja 2023 na Bledu stroko povabilo k razpravi o spremembah svojega matičnega zakona, ki bi vodile v večjo učinkovitost, opolnomočenje in zaščito delovanja državnih odvetnikov z vidika pristojnosti znotraj pravosodja, ki jih izvršujejo.

V razpravah je bilo veliko pozornosti namenjene prav vprašanju statusnega preoblikovanja državnih odvetnikov v funkcionarje. Funkcionarski sistem je bil že pred uveljavitvijo ZDOdv in po njej v stroki prepoznan kot edini pravi okvir delovanja državnega pravobranilstva oziroma kasneje državnega odvetništva. Temu je stroka v veliki večini pritrdila že pred sprejetjem ZDOdv, na primer na posvetu z naslovom »Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme« leta 2016,[[14]](#footnote-14) ponovno pa tudi na posvetu v Državnem svetu RS 21. 3. 2023, s katerega v nadaljevanju povzemamo bistvene poudarke sodelujočih.

Dr. Nataša Pirc Musar, predsednica Republike Slovenije: »Seznanjena sem tudi s prizadevanji državnih odvetnikov, da se ponovno uvrstijo med funkcionarje, kot so to že bili pred spremembo zakona leta 2017. Obstoječi sistem zaradi nedomišljenega udejanjanja sprememb zakona namreč povzroča neupravičene razlike med državnimi odvetniki, ki dejansko opravljajo enako delo, kar lahko v najbolj skrajnem primeru pomeni tudi kršitev ustavnega načela enakosti. Državni odvetniki namreč nimajo zgolj vloge zastopnikov države in državnih organov v sodnih postopkih, kjer nastopajo ob drugih funkcionarjih, temveč izvajajo tudi oblastne pristojnosti. Zato se mi zdi nujno, da ponovno postanejo del funkcionarskega sistema. Državno odvetništvo je bilo v nekih nedavnih časih, ki se jih zagotovo vsi še dobro spominjamo, tudi na moralni in strokovni preizkušnji – delati v skladu s protipravnimi navodili oziroma odločitvami drugih državnih organov ali ohranjati svojo integriteto in strokovnost ter se zoperstaviti neprimernim poskusom poseganja oblasti v temeljne človekove pravice in svoboščine. Menim, da je ta grenka in unikatna izkušnja državno odvetništvo dodatno okrepila v prizadevanjih, da svoje naloge opravlja v skladu z vsebino zaprisege, ki jo državni odvetniki izrečejo ob nastopu dela, torej, da bodo svoje delo opravljali vestno, pošteno in odgovorno, v skladu z ustavo in zakoni ter pri tem varovali premoženjske in ustavne interese Republike Slovenije, javni interes ter ugled države in državnega odvetništva. Naj vam bodo te pomensko polne besede vodilo tudi v prihodnje.«

Mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednica Državnega zbora RS: »Kako pomembno za družbo kot celoto je mesto državnega odvetništva v ustavi, je razvidno tudi iz dejstva, da je že takratno državno pravobranilstvo ob sprejemanju sedaj veljavnega Zakona o državnem odvetništvu skupaj s pravnimi strokovnjaki argumentirano opozarjalo na potrebo po ohranitvi funkcionarskega položaja državnih odvetnikov. Organizirane so bile delovne skupine ter posvet v državnem svetu na to temo. Kljub vsem prizadevanjem in argumentom pri reformi niso prepričali takratne drugačne politične volje ob sprejemanju zakona. Zakaj je tako? Ne vem. Slednja, to se pravi reforma, je občutno poslabšala status državnih odvetnikov glede na ostale državne organe primerljive stopnje po nalogah in pristojnostih.«

Drago Šketa, generalni državni tožilec: »Upam, da bo ta posvet prinesel neke korake naprej. Po prejšnji ureditvi so bili državni pravobranilci in pomočniki državnih pravobranilcev funkcionarji z osemletnim mandatom. Po veljavni ureditvi pa imata ta položaj zgolj generalni državni odvetnik in njegov namestnik. Že ta opredelitev funkcije in razdelitev v nižje uradnike je javne uslužbence vrgla v podrejen položaj. In seveda ta dvotirnost je po mojem mnenju v celoti in popolnoma neustrezna. V trenutnem položaju namreč enake naloge opravljajo na eni strani funkcionarji in javni uslužbenci, čeprav so med obema statusoma in med njihovimi pravicami pomembne razlike, in sicer uvrstitev v plačne razrede, odmera letnih dopustov in vsi ostali dodatki, ki spadajo v to kategorijo. Zato je po mojem mnenju potrebno trenutno urediti status državnih odvetnikov funkcionarjev za vse, brez pomislekov. Država je na njih prenesla oblastno funkcijo zastopanja in v tej vlogi, da sami zastopajo, so po mojem mnenju funkcionarji in ne kot uradniki oziroma javni uslužbenci. S tem, ko je z Zakonom o državnem odvetništvu zastopanje Republike Slovenije kot pravne osebe preneseno na državno odvetništvo, je vlada svojo izvorno pristojnost zastopanja prenesla na samostojni organ, seveda državno odvetništvo. Ravno ta prenos izvajanja oblasti na pravosodnega funkcionarja pa je bistvena lastnost vse ureditve in zato v prid statusu funkcionarja državnega odvetnika govori tudi narava njihovega dela in naloge, kot je že predhodno tudi poudarila generalna državna odvetnica. Po drugi strani so državni odvetniki po zakonu dolžni zastopati državo in državne organe, po drugi strani pa je državno odvetništvo kot celota tudi dolžno ščititi premoženjske in druge pravice in interese Republike Slovenije, s čimer prispeva h krepitvi delovanja pravne države. Prej je generalna državna odvetnica tudi poudarila, koliko primerov, v kolikšnih zneskih so ubranili tudi proračun Republike Slovenije. Posebej pomembno vlogo ima državno odvetništvo tudi pri varovanju javnega interesa, pri varovanju življenja zdravja ljudi, javnega reda in miru, javne varnosti premoženja večje vrednosti, naravnega in življenjskega okolja ter kulturne dediščine in podobno. Zelo pomembna in posebna funkcija oziroma pristojnost državnega odvetništva je v zvezi s tem tudi institucionalna funkcija, ki omogoča, da državno odvetništvo v upravnem sporu nastopa kot samostojni zastopnik javnega interesa, če presodi, da je z upravnim aktom zakon prekršen v škodo javnega interesa. Vendar pa javni interes ne pomeni le zastopanja v smislu Zakona o upravnem sporu in nekaterih drugih zakonov, na primer Zakona o jamstveni shemi, Zakona o kolektivnih tožbah, Zakona o ugotavljanju vzajemnosti in tako naprej. Zastopanje javnega interesa pomeni tudi, da zastopajo pravna stališča, ki so skladna z ustavo, z zakoni ter s pravili znanosti in stroke. V zvezi s tem se je kot posebej problematično pokazalo, da po veljavni ureditvi v takih primerih državno odvetništvo nima ustreznega orodja, s katerim bi lahko zaščitilo javni interes pred oblastno samovoljo. Vendar pa tudi če se v zakon vnese ustrezno varovalo pred politično samovoljo in nedovoljenimi političnimi pritiski, lahko Državno odvetništvo Republike Slovenije svoje naloge učinkovito izvaja samo, če ima državni odvetnik status funkcionarja. Poleg tega je v primerjavi s položajem in nalogami pravosodnega funkcionarja položaj in narava dela javnih uslužbencev, uradnikov drugačna. Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge. Tipične upravne naloge, ki jih opravljajo uradniki, so oblikovanje politik izvršilne naloge, naloge inšpekcijskega nadzorstva, naloge spremljanje stanja in podobno. Državno odvetništvo Republike Slovenije pri tem ne sodeluje, saj so njegove naloge in pristojnosti drugačne … Razlog, da morajo biti državni odvetniki funkcionarji in ne uradniki, je tudi izbor, ki kaže na to, da je postopek izbire državnih odvetnikov in generalnega državnega odvetnika, v katerem sodeluje komisija za presojo ustreznosti kandidatov, sestavljena tudi iz vrhovnih in višjih sodnikov ter tožilcev, strokovni pogled izbire državnih odvetnikov. Tudi odškodninska odgovornost je za funkcionarja in javnega uslužbenca drugačna. Neposredni odškodninski zahtevki zoper pravosodnega funkcionarja niso mogoči, ker ne nastopa kot fizična oseba, ampak personalizira državo. Zato za njegova ravnanja in odločitve odgovarja država, na drugi strani pa to ne velja za javne uslužbence, ki so seveda tudi osebno odgovorni. Možnost vložitve odškodninskih tožb zoper državnega odvetnika bi lahko pomenila tudi pritisk pri delu in lahko ima tako imenovani zastraševalni učinek oziroma *chilling efekt*, kar posledično lahko vpliva tudi na učinkovitost izvajanja nalog, za katere je pristojen. To pa v skrajnem primeru lahko hudo ogrozi delovanje pravne države.«

Dr. Vesna Bergant Rakočević, višja sodnica in podpredsednica Višjega sodišča v Ljubljani in predsednica Slovenskega sodniškega društva: »Sodniki pričakujemo kot sodniki in kot državljani, da bodo državni pravobranilci oziroma odvetniki strokovni, kompetentni, motivirani in avtonomni. Če za to potrebujete boljši institucionalni okvir, si ne predstavljam, da vas sodniki pri tem ne bi podpirali, in zato tudi jaz to podporo danes izražam.«

Janez Starman, odvetnik in predsednik Odvetniške zbornice Slovenije: »Funkcionarji nedvomno poosebljajo organ, medtem ko uradniki za zastopanje potrebujejo posebno pooblastilo ter so bolj vpeti v hierarhično strukturo tega organa. Glede na različnost položaja, enih in drugih je torej sklepati, da je za usposobljenost, argumentirano zavrniti morebitno problematično oblastno stališče, nedvomno primernejši status funkcionarja. Odvetniška zbornica je na ta vidik spremembe statusa opozarjala že pred sprejemom Zakona o državnem odvetništvu in tudi o aktualni debati nimamo zadržkov glede premestitve državnih odvetnikov iz sistema javnih uslužbencev med funkcionarje. Vendarle se odvetniki zelo dobro zavedamo, da neodvisna pravna presoja in sprejemanje odločitev s seboj prinašata odgovornost. Ta se povečuje hkrati z naraščanjem samostojnosti. Zatorej želimo ob uvajanju kakršnih koli sprememb poudariti tudi pomen odgovornega odločanja ter opozoriti na potrebo po vpeljavi sistema meril glede načina, kako boste svoje odločitve sprejemali, in seveda, da boste zaščiteni tudi glede odgovornosti ter načina ugotavljanja, ali je ravnanje državnega odvetnika lahko skladno s postulati demokratične pravne države. Odvetniki tudi vemo, da je samostojnost in neodvisnost odvetništva kot takega rezultat dolgoletnih teženj ter razvoja družbenih razmerij, v katerih se je sodobna družba in vsakokratna oblast, ki je izvoljena, zavestno odločila za lastno omejitev poseganja na področje, kjer je zato mogoče vzpostaviti in ohraniti za nas zaupen odnos med stranko in odvetnikom. To ni samoumevno. To pomeni, da mora tudi odvetništvo tak svoj položaj ter na tak način dano zaupanje negovati in ohranjati, da bo naš poklic takega položaja še vedno vreden. Seveda si v tem z državnimi odvetniki oziroma pravobranilci nismo povsem enaki v položaju, a vendarle je samostojnost pomembna tudi za državne odvetnike. Sistemska ureditev, možnosti ločitve stališč državnega odvetništva od stališč in lastnosti njihove stranke, države, je nekaj, kar mora biti naslovljeno v bodoči urediti državnega odvetništva. Nadalje odvetniki želimo, da bi se v naši družbi spore reševalo čim bolj učinkovito, mirno in kulturno. Zato želimo izpostaviti pomen poravnalnih postopkov, v katerih je mogoče dobro sodelovati le ob predpostavki svobodnega sprejemanja odločitev ter predvsem možnosti sposobnosti in pripravljenosti prevzemati odgovornost zanje. Prelaganje odgovornosti in za vsako ceno prepuščanje presoje sodišču ni vedno ali pa skoraj nikoli ni pravilna odločitev. Sklenitev poravnave, četudi ni mogoče z gotovostjo predvideti, kako bi se določeni sodni postopek zaključil, zahteva visoko strokovno avtonomijo ter ne nazadnje pogum ter podporo in zaupanje tistih, ki so državnemu odvetništvu to odgovornost naložili. V tej smeri je bilo veliko narejenega na strani državnega odvetništva v zadnjih letih in to pozdravljamo in želimo si, da bi sporazumno ter izvensodno urejanje spornih razmerij, kjer je stranka vedno bolj pogosto tudi država, bilo še bolj poudarjeno.«

Dr. Bojan Podgoršek, notar in predsednik Notarske zbornice Slovenije: »Pogled notarja lahko začnem s tem, da imata funkcija državnega odvetništva in funkcija notariata vsaj eno stično točko, in to je preventivno delovanje v pravnem prometu. Državni odvetnik se lahko vključi v sporno razmerje, še preden pride do sodnih postopkov, in pravni red predvsem na zakonodajnem nivoju mu daje precej takih pristojnosti in mu daje tudi na podlagi zaupanja, ki je uzakonjeno tudi v primeru notariata. Se pravi, tudi pri državnem odvetništvu je zaupanje kar pomembna sestavina tega pravnega poklica. Če navedem za primer Zakon o zemljiški knjigi, ki najbrž nikomur v tej zvezi ne pride na misel, ampak Zakon o zemljiški knjigi v 142. členu določa, katere priloge se prilagajo zemljiškoknjižnemu predlogu. Kot vemo, je zemljiškoknjižni postopek zelo formaliziran, ni zaslišanja strank, ampak se vse odloča na podlagi dokazil, na podlagi prilog in je zato zelo pomembno, katere priloge se priložijo temu predlogu. Vsi mislijo, da zemljiškoknjižne predloge lahko vlaga samo notar, vendar je resnica, da lahko kdor koli vloži zemljiškoknjižni predlog, če ima kvalificirano potrdilo za elektronski podpis in če ima varni poštni predal. Seveda vsak državljan lahko vloži zemljiškoknjižni predlog, če izpolnjujete pogoje, lahko pa pooblasti za to notarja, vendar pa nihče ne more listin pretvarjati v elektronsko obliko, razen notar, ker seveda notar hkrati potrdi, da je ta listina v elektronski obliki istovetna z izvirnikom te listine, ki se hrani v notarski pisarni. No, in edini pravni poklic, ki mu Zakon o zemljiški knjigi daje še to pooblastilo, je seveda državno odvetništvo, in tudi to kaže, v povezavi z današnjo temo, da državni odvetnik ni zgolj pravna služba države, ki se ekstremno zavzema za interese svojega principala, ampak v razmerju do državljana, ki spoštuje zakone, ki spoštuje pravni red, ki uboga zakone, v razmerju do tega državljana je ta državni odvetnik morda res pravobranilec in moral bi pač biti.«

Prof. dr. Damjan Možina, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani: »Iz izraza državni odvetnik bolj izhaja, da samo zastopa državo, ampak kot vemo, pravobranilci delajo vse kaj drugega. Varujejo javni interes, recimo skrbijo za premoženjske interese države. Prispevajo tudi k delovanju pravne države, kot nujni del pravosodnega sistema in te preostale vidike izraz pravobranilec bolje zajame. Zdi se, da je bila sprememba statusa državnih pravobranilcev iz funkcionarjev v javne uslužbence v bistvu osnovni namen reforme. Kako naj bi s tem zakon dosegel večjo avtonomijo in strokovno samostojnost pravobranilcev, je to šala? Vzamemo jim funkcionarstvo, da bodo bolj strokovni in avtonomni. In danes imamo seveda položaj, ko pravobranilci kot del pravosodnega sistema samostojno opravljajo pomembne strokovne naloge, ki so glede na raven dela, glede na način dela, zelo primerljive s tistimi, ki jih opravljajo državni tožilci. Ki so funkcionarji s trajnim mandatom. Sistem prehoda iz funkcionalnega sistema na sistem javnih uslužbencev je bil izveden slabo. Vem, da zakona ni dobro pogosto spreminjati, ampak če že ugotoviš, da si stopil na eno pot, ki gre v napačno smer, potem je modrost v tem, da stopiš korak nazaj do križišča, kjer si se narobe odločil, malo boljše premisliš in potem zakorakaš v pravo smer.«

Doc. dr. Bruna Žuber, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani: »V Zakonu o državnem odvetništvu je že zdaj predvidena samostojnost in avtonomnost državnega odvetništva in prav tako je predvideno samostojno opravljanje nalog pravnega zastopanja v posamezni zadevi s strani državnega odvetnika. Kje je torej prostor za izboljšave? *De lege ferenda* bi si bilo po mojem mnenju treba prizadevati za spremembo položaja državnega odvetnika, tako da bi bil državni odvetnik pri opravljanju svojih nalog samostojen. V tem smislu bi morala pravna ureditev zagotoviti funkcionalno neodvisnost zastopnika pri vrednotenju, pa tudi pri zastopanju vsebine zadeve. Opisane lastnosti so značilne za funkcionarje s trajnim mandatom. Po mojem mnenju bi funkcionarski položaj nedvomno okrepil vlogo državnega odvetnika kot zastopnika v upravnem sporu. Kljub jasnemu izhodišču, da mora državni odvetnik pri zastopanju upoštevati interes stranke, bi takšna sprememba v položaju gotovo prispevala k bolj učinkovitemu delu sodišča in tudi k razbremenitvi samega dela sodišča.«

Prof. dr. Rajko Pirnat, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani: »Za personalno dimenzijo neodvisnosti državnih odvetnikov je seveda je pomembno, da dobijo status funkcionarja. To je bilo danes že ničkolikokrat povedano. V pravnem smislu funkcionar v okviru svoje odgovornosti izvrševanja svojega mandata zastopa državo, ne potrebuje pooblastila, drugačen je njegov položaj pri odškodninski odgovornosti. Ampak tisto, kar je seveda najpomembnejše, pa je, da ima v razmerju do izvršilne veje oblasti neki relativno samostojno osebni položaj, ampak seveda ne kakršen koli funkcionar, funkcionar, ki ima trajni mandat. To je bistveno. Nekateri kolegi so danes to že poudarili, ampak jaz mislim, da je treba to še posebej poudariti. Če bi spet uvedli osemletni mandat, nismo nič naredili oziroma zelo malo, ker je potem še bolj nevarno, da je lahko pri vsakem ponovnem imenovanju funkcionar izpostavljen srdu politične veje oblasti. Zato je pomemben trajni mandat in pa zelo jasno pregledno sorazmerno navedeni razlogi njegovega prenehanja, zlasti razrešitve. In pa tudi sodno varstvo, jaz poudarjam sodno varstvo.«

Mag. Valerija Jelen Kosi, državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje: »Ministrstvo za pravosodje je naklonjeno vsem spremembam, o katerih smo se danes pogovarjali, saj veste, nekatere zahtevajo večji politični konsenz, nekatere manjši, prav gotovo pa je, da je namen in želja Ministrstva za pravosodje, da so državni odvetniki samostojni, neodvisni, kajti le tako lahko skrbijo tako za javni interes in kakovostno zastopajo državo.«

V razpravi v državnem svetu se je odprlo tudi vprašanje spremembe imena Državnega odvetništva RS v ime, ki ga je ta organ imel vse do sprejetja ZDOdv, tj. v Državno pravobranilstvo Republike Slovenije. Ime, tako Slovar slovenskega knjižnega jezika, je beseda ali več besed, ki se uporabljajo za razlikovanje oziroma določevanje. Poimenovanje državni odvetnik ne izpolni nobenega od teh dveh ciljev tako dobro kot poimenovanje državni pravobranilec, na to pa je državno pravobranilstvo pravilno opozarjalo že v letu 2016.[[15]](#footnote-15) Zapisalo je, da takrat nov izraz »državno odvetništvo« pomeni izhodišče ZDOdv in kaže na funkcionalno in organizacijsko odvisnost zastopanja od volje in navodil predstavnikov politike ter v tem smislu od danega obsega pooblastila. Opozorilo je, da se novi izraz »državno odvetništvo«, ki ga uvaja predlog ZDOdv, tudi vsebinsko približuje izrazu »odvetništvo«, pa tudi, da je ta v slovenskem pravnem redu uveljavljen za pooblastilno razmerje med zastopanim in njegovim pooblaščencem ter je uveljavljen za mandatno razmerje, ki je odvisno od volje zastopanega. Državno pravobranilstvo je v letu 2016 še poudarilo, da če bo v ospredju ostal javni interes, potem se mora izraz »odvetništvo« pri varstvu premoženjskih pravic in interesov države umakniti dotedanjemu poimenovanju, ki pomensko izraža vsebino zastopanja. Pomen varstva premoženjskih pravic in interesov države namreč presega mandatno razmerje, saj mora funkcionar ali javni uslužbenec ravnati v mejah javnega interesa po najvišjih etičnih standardih in v polju zakonitosti, ob tem pa varovati tudi načelo enakega obravnavanja tako imenovanih nasprotnih strank v enakih oziroma primerljivih dejanskih okoliščinah, ob upoštevanju javnofinančnih predpisov. Vodilo ravnanja je torej javni interes, in ne interes posameznika, ki je lahko z javnim interesom tudi v koliziji.

Da poimenovanje državni odvetnik ne bo omogočalo jasnega razlikovanja v razmerju do zasebnih odvetnikov, je na že navedenem posvetu v državnem svetu leta 2016 pravilno predvidel tudi tedanji predsednik odvetniške zbornice. Praksa je namreč dejansko pokazala, da je preimenovanje v javnosti povzročilo zmedo in povzročilo, da je državno odvetništvo kot organ slabše prepoznano (v javnosti se še vedno pogosto uporablja staro poimenovanje, torej državno pravobranilstvo oziroma državni pravobranilec), prihaja tudi do zamenjave z odvetniki, ki nudijo brezplačno pravno pomoč. To pomeni, da je z vidika namena poimenovanja (določevanje, razlikovanje) poimenovanje državno pravobranilstvo in državni pravobranilec ustreznejše kot poimenovanje državno odvetništvo oziroma državni odvetnik.

Na strokovnem posvetu v državnem svetu 21. 3. 2023 so se sodelujoči opredelili tudi do (ne)ustreznosti sedanjega poimenovanja, sprememba imena v prvotno obliko, torej državno pravobranilstvo, pa je prejela veliko podporo.[[16]](#footnote-16) Tako je na primer predsednica državnega zbora mag. Urša Klakočar Zupančič povedala: »Čeprav vam moram reči iskreno, da mi je veliko bolj pri srcu izraz državno pravobranilstvo, ne odvetništvo, vi ste branilci prava. Niste odvetniki, ker bi morali biti in morate biti pri svojem odločanju avtonomni, neodvisni, opozarjati oblast na odločitve, ki so lahko protipravne in protiustavne. Zato dovolite mi, da vas včasih narobe še naprej poimenujem dragi moji državni pravobranilci, branilci prava.« Na neustreznost imena je opozoril tudi predsednik odvetniške zbornice Slovenije Janez Starman, ki je med drugim opozoril: »Torej, mene so že nekajkrat vprašali, če so oni državni odvetniki, kaj ste potem vi. Ali smo nedržavni, smo paradržavni, tako da ta zmeda, ki jo je omenil že predsednik zbornice v letu 2016, se je s sprejemom zakona in uveljavitvijo dejansko potrdila. Zdaj pravobranilstvo kot tako, če začnem tukaj, je nedvomno lahko verjetno s strani nekoga poimenovano ali pa razumljeno kot neki relikt, sam osebno ne vidim tukaj nobene težave, celo kot zbornica podpiramo, da bi se to razločevalo tudi po funkciji, ne samo po imenu, ker dejansko smo si podobni, do določene mere pa precej različni.« Tudi prof. dr. Damjan Možina je v svojem prispevku pravzaprav ves čas uporabljal termin »pravobranilci«.

Na dnevih Državnega odvetništva 8. in 9. maja 2023 na Bledu je bila posebna pozornost namenjena vprašanju učinkovitosti delovanja Državnega odvetništva RS. Na okrogli mizi, na kateri so sodelovali generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan, prof. dr. Vesna Rijavec, dekanica Pravne fakultete Univerze v Mariboru, prof. dr. Rajko Pirnat s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Janez Starman, predsednik Odvetniške zbornice Slovenije, ter prof. dr. Mitja Kovač z Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, so sogovorniki med drugim iskali odgovore na vprašanje vpliva stabilnosti institucionalnega okvira na učinkovitost delovanja Državnega odvetništva RS, na vprašanje pomena nadzora nad okoliščinami, od katerih je odvisna učinkovitost zastopanja, na vprašanje vpliva samostojnosti nosilcev zastopniške funkcije na učinkovitost opravljanja njihovih nalog, na vprašanje vpliva razmerja med stranko in odvetnikom na učinkovitost zastopanja, na vprašanje merjenja učinkovitosti delovanja organa, kot je Državno odvetništvo RS, in podobno.

Z namenom ugotoviti, na katerih področjih lahko Državno odvetništvo RS še učinkoviteje izvršuje svoje pristojnosti, je Državno odvetništvo RS začelo tudi sodelovati v projektu z naslovom »Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu«, ki se je začel izvajati julija 2023 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani pod vodstvom doc. dr. Brune Žuber in v sodelovanju z Ekonomsko fakulteto Univerze v Ljubljani. Cilj projekta je proučiti, kako lahko Državno odvetništvo RS prispeva k povečanju učinkovitosti odločanja v upravnem sporu, in pripraviti jasne predloge v zvezi s tem, kar prispeva k doseganju ciljev Agende za trajnostni razvoj do leta 2030.

Opisano intenzivno sodelovanje Državnega odvetništva RS s stroko posvet v državnem svetu, dnevi državnega odvetništva, projekt z ljubljansko pravno fakulteto) je vodilo v oblikovanje, utrditev oziroma posodobitev stališč o tem, kakšna reforma institucionalnega okvira delovanja Državnega odvetništva RS bo optimizirala njegovo delovanje glede na njegove pomembne pristojnosti znotraj pravosodja. Ta stališča je v okviru Državnega odvetništva RS oblikovala delovna skupina za pripravo predloga sprememb Zakona o državnem odvetništvu, Državno odvetništvo RS pa je na podlagi teh stališč skupaj z Ministrstvom za pravosodje oblikovalo več različno obsežnih delovnih različic spremembe Zakona o državnem odvetništvu, ki še čakajo na medresorsko obravnavo. Ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan je na sestanku na Državnem odvetništvu RS 19. decembra 2023 potrdila namen Ministrstva za pravosodje, da proces celovite reforme Zakona o državnem odvetništvu aktivno nadaljuje v letu 2024.

##### 

##### 4.3.4 Dopolnitev 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču z uvrstitvijo generalnega državnega odvetnika med subjekte, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti

Dolžnost varovanja ustavnih interesov, ki je z ZDOdv naložena državnim odvetnikom, ter narava dela Državnega odvetništva RS, zaradi katere Državno odvetništvo RS lahko pride v položaj, ko se od njega bodisi zahteva ravnanje, ki je lahko ustavno sporno zaradi tega, ker terja uporabo neustavnega zakona, bodisi morebiti neustavni zakon preprečuje učinkovito izvajanje pristojnosti Državnega odvetništva RS, terja po mnenju Državnega odvetništva RS povečanje pristojnosti Državnega odvetništva RS na področju varovanja ustave z dopolnitvijo 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) v smeri, da se med upravičene vlagatelje zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, uvrsti tudi generalni državni odvetnik, in sicer podobno, kot velja za generalnega državnega tožilca, torej če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava Državno odvetništvo RS in v kateri bi se lahko pokazal pravni interes države.

Z odredbo generalne državne odvetnice z dne 13. 2. 2023 je bila zaradi pomembnosti problematike ustanovljena delovna skupina za pripravo predloga za umestitev Državnega odvetništva RS med subjekte, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti.

V Državnem zboru RS (v nadaljevanju: državni zbor) poteka ustavnorevizijski postopek v zvezi s členi Ustave RS (v nadaljevanju: ustava), ki se nanašajo na Ustavno sodišče RS (v nadaljevanju: ustavno sodišče). Vlada mu je namreč v maju 2023 predlagala spremembo 160., 161. in 162. člena ustave, ki se pri državnem zboru vodi pod št. EPA 0818-IX in katere namen je, kot izhaja iz njene obrazložitve, ustavnemu sodišču zagotoviti učinkovito opravljanje njegove funkcije varuha ustave ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To je pogojeno tudi s kakovostjo vhodnih aktov, na podlagi katerih oziroma o katerih nato ustavno sodišče odloča. Določitev pooblaščenih predlagateljev postopka za presojo ustavnosti zakona ali drugega predpisa tudi lahko vpliva oziroma prispeva k učinkovitemu opravljanju funkcije ustavnega sodišča, saj se ob kakovostno pripravljeni zahtevi tudi ustavno sodišče lahko osredotoči na najpomembnejša ustavnopravna vprašanja, kar je tudi namen, zaradi katerega vlada predlaga predmetne ustavne spremembe. V septembru in oktobru 2023 so svoja stališča do predlaganih sprememb predstavili dosedanji vlagatelji zahtev, kot jih vsebujeta 23. in 23.a člen Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS) in ki naj bi jih od zdaj določala že ustava. Med njimi Državnega odvetništva RS ni.

Ustavna komisija je po informacijah, ki jih je poslala Državnemu odvetništvu RS konec oktobra 2023, šele v začetni fazi prvega dela prve faze ustavnorevizijskega postopka, torej v fazi predstavitve predloga in predložitve mnenj zainteresirane strokovne in civilne javnosti. V sklopu te predložitve je komisija 5. 10. 2023 opravila predstavitev ustavnorevizijskega predloga ministrice za pravosodje dr. Švarc Pipan in predstavitev stališča ustavnega sodišča s strani njegovega predsednika dr. Accetta. Vsi drugi, na katere se predlagane spremembe izrecno nanašajo, kot je predlagano v besedilu akta, so bili pozvani, da še pred sejo predložijo pisno stališče o predlaganem. Ustavna komisija je sporočila, da to ni ovira, da se Državno odvetništvo RS ne bi vključilo v ustavnorevizijski postopek, tako da se pisno obrne nanjo s svojim mnenjem, ki lahko vključuje tudi predloge za spremembe in dopolnitve ustavnorevizijskega predloga, saj je ustavnorevizijski postopek odprt za vse pripombe in mnenja ter predsednik komisije, skladno s poslovnikom s prispelim takoj seznani preostale člane. Ustavna komisija je 5. 10. 2023 tudi že začela prvo razpravo o predlogu, da se začne predlagani ustavnorevizijski postopek, in jo zaradi pomanjkanja časa prekinila, zato je bilo sklicano prvo nadaljevanje 3. seje za 16. 11. 2023, ko je nadaljevala navedeno razpravo. Komisija sejo lahko tudi prekine zaradi odločanja o proceduralnem sklepu, da se ustanovi posebna strokovna skupina. Predloge za kandidate – strokovnjake, če je sklep sprejet, v določenem roku predložijo poslanske skupine. Temu sledi dokončno odločanje komisije o strokovni skupini. Po ustanovitvi, ki je pričakovana, se bo skupina umaknila in pripravila mnenje, ali naj se s strokovnega stališča začne predlagani ustavnorevizijski postopek. Po prejemu tega mnenja bo komisija nadaljevala prekinjeno razpravo, ki jo bo sklenila z glasovanjem (2/3 večina navzočih članov), da se državnemu zboru predlaga, da se začne predmetni ustavnorevizijski postopek. Če bo predlog sklepa za potrebe plenarnega odločanja sprejet, sledi obravnava osnutka ustavnega zakona, za katerega bo strokovna skupina za ustavnosodno področje pripravila predlog stališča o osnutku ustavnega zakona. Pred razpravo bodo povabljeni k ponovni predložitvi stališč predstavniki deležnikov, ki jih izrecno našteva predlog EPA 818-IX. Na sámo sejo bodo povabljeni predlagatelj ustavnorevizijskega predloga, državni svet in ustavno sodišče.

Delovna skupina je zato v novembru 2023 pripravila besedilo in obrazložitev predloga dopolnitve spremembe drugega odstavka 162. člena Ustave RS, kot je predvidena v predlogu EPA 0818-IX, tako da se med vlagatelje zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov vključi tudi Državno odvetništvo RS. Predlog je generalna državna odvetnica nato poslala državnemu zboru.

Ta predlog predvideva, da se v drugem odstavku 162. člena Ustave RS za alinejo, ki vsebuje generalnega državnega tožilca (oziroma po presoji ustavne komisije oziroma strokovne komisije na drugo ustrezno alinejno mesto v odstavku), doda alineja z besedilom »– generalni državni odvetnik, če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava državno odvetništvo«.

K cilju zmanjševanja obremenitve ustavnega sodišča z namenom zagotavljanja njegove večje učinkovitosti in tudi učinkovitosti varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin bi namreč lahko tvorno in kakovostno pripevalo tudi Državno odvetništvo RS, če bi tudi njemu bila podeljena pristojnost vlaganja zahtev.

Država je na Državno odvetništvo RS prenesla svojo izvorno pristojnost zastopanja države na enem od področij, in sicer v sodnih in upravnih postopkih oziroma pred najrazličnejšimi sodišči in z njimi primerljivimi forumi ter pred upravnimi organi, torej prav tam, kjer se (lahko) odpirajo tudi zahtevna ustavnopravna vprašanja in kjer leži (v sodstvu) končna presoja pravnih koristi, pravnih interesov, obveznosti in pravic, navsezadnje tudi človekovih pravic in drugih ustavnih kategorij. To, kar na kazenskem področju predstavlja državno tožilstvo, na drugih pravnih področjih predstavlja Državno odvetništvo RS. Generalnemu državnemu tožilcu je pristojnost vlagati zahtevo za oceno ustavnosti zakonov v zadevah, ki jih obravnava državno tožilstvo, podeljena, generalnemu državnemu odvetniku ne, kljub temu, da Državno odvetništvo RS na enak način, kot deluje državno tožilstvo na kazenskem področju, deluje na drugih pravnih področjih.

Državno odvetništvo RS lahko s svojo z zakonom podeljeno vlogo v pravnem sistemu ponudi ustavnopravne argumente na najširšem področju prava in jih je z namenom zagotavljanja najvišjih standardov vladavine prava oziroma varstva ustavnosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na svoje strokovne podlage tudi sposobno odgovorno predstaviti ustavnemu sodišču. Zaradi svojih pristojnosti oziroma vloge v državnem sistemu ima Državno odvetništvo RS neprimerljivo možnost najti oziroma videti najpomembnejša vprašanja z vidika varstva ustavnosti, ki nimajo nujno vpliva zgolj na področje, v zvezi s katerim bi bila vložena zahteva, pač pa tudi na druga, podobna in/ali povezana področja, pri tem pa ga vodijo z zakonom podeljeni samostojnost in avtonomnost (2. člen ZDOdv) ter zavezanost h krepitvi delovanja pravne države, razbremenjevanju dela sodišč z zavzemanjem za mirno reševanje sporov (3. člen ZDOdv) in opravljanju dela v skladu z ustavo (73. člen ZDOdv). Tej bi bila tako zavezana tudi vloga Državnega odvetništva RS kot vlagatelja zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov oziroma subjekta s privilegiranim dostopom do ustavnega sodišča, saj ustavnopravna vprašanja oziroma ustavnopravne pomisleke lahko zazna in predstavi ustavnemu sodišču zgodaj, v zgodnjih fazah nastajanja morebitnih sporov, ki imajo vpliv na večje število subjektov v zasebni sferi, v kateri se zato lahko pogosteje zastavljajo tudi vprašanja kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, s čimer bi dejansko pripomoglo k dvigovanju ravni njihovega varstva. To bi bil tudi dodatni korak v smeri krepitve spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v vseh pravnih postopkih (sodnih in upravnih), v katerih pristojni organi odločajo o pravicah, obveznostih, pravnih koristih ali o odgovornosti za ravnanje.

Državno odvetništvo RS morda res nima ustavnopravnega položaja in v tem pogledu njegova vloga ni ustrezno ovrednotena v sistemu državnih organov oziroma v okviru ustavne ureditve, kar pa ne pomeni, da bi mu zaradi njegovega dejanskega pomena v sistemu državnih organov oziroma njegove posebne vloge, kot izhaja iz zakona, ne mogli podeliti pristojnosti, ki bi dejansko in učinkovito prispevala k varstvu pravne države in človekovih pravic ter temeljnih svoboščin. Prav zaradi njegove zakonsko določene vloge bi bilo to pravzaprav nujno potrebno, saj bi bila sicer izpuščena priložnost v sistem ustavnosodnega nadzora vključiti enega od pravosodnih gradnikov, ki s svojo samostojnostjo in strokovno avtonomnostjo ob zastopanju javnega interesa, pravnem svetovanju in oblikovanju mnenj za najširši krog državnih organov ter skozi izključno pristojnost njihovega zastopanja pred sodišči, pred tem pa z vodenjem postopkov mirnega reševanja sporov, pomembno prispeva k udejanjanju pravne države. Skozi svojo vlogo pravnega svetovanja in oblikovanja mnenj Državno odvetništvo RS pove državi oziroma državnim organom, kaj je pravno dopustno in kaj ne, kar je še zlasti ključno, kadar gre za dejanja države, ki lahko imajo vpliv na (spoštovanje) človekove pravice in temeljne svoboščine.

Ena od bistvenih nalog Državnega odvetništva RS je prav neodvisna pravna obravnava vprašanj, ki se odprejo v okviru izvajanja njegovih zakonsko določenih pristojnosti oziroma nalog. Temu inherentno je tudi zastopanje te neodvisne pravne presoje v razmerju do zastopanega subjekta, v katerem je naloga državnega odvetnika, da se ne glede na morebitne interese zastopanega subjekta postavi na stran prava oziroma ustave in zakonov ter zavaruje javni interes oziroma ustavno varovane kategorije, med njimi na prvem mestu vseobsegajočo pravno državo.

Naloga Državnega odvetništva RS kot zastopnika države pred sodišči ni avtomatizirano zagovarjanje dejanj države, pač pa s svojim delovanjem uresničuje načelo pravne države in preprečuje morebitne očitne zlorabe pravic. Prav to je ključna in po sami naravi funkcija Državnega odvetništva RS braniti pravo, kot je pomenljivo izhajalo tudi iz njegovega prejšnjega poimenovanja (pravobranilstvo), kar krepi ne le verodostojnost države kot zastopanega subjekta, njen ugled, pač pa tudi in predvsem vladavino prava ter zaupanje v pravosodje.

Kot izhaja iz gradiva predloga ustavnih sprememb (stran 14 in nasl.), je temeljno izhodišče predlagane spremembe drugega odstavka 162. člena, da se že v ustavi določijo subjekti, ki so zaradi svojega ustavnega položaja oziroma pomena upravičeni z zahtevo začeti postopek pred ustavnim sodiščem za presojo ustavnosti zakona, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti ali splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Ustava naj bi tako taksativno določila krog upravičenih predlagateljev, ki naj bodo, bodisi zaradi posebne vloge v sistemu državne oblasti bodisi zaradi njihovega pomena za uresničevanje pravne ali socialne države oziroma zavarovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, privilegirani pri dostopu do ustavnega sodišča. Ohranil bi se relativno širok krog upravičenih vlagateljev, saj se je v dosedanji praksi pokazalo, da ta ne pomeni nesorazmerne dodatne obremenitve ustavnega sodišča, ob tem pa njihove zahteve praviloma odpirajo pomembna ustavnopravna vprašanja. Državno odvetništvo RS tako ocenjuje, da bi k temu lahko pomenljivo prispevalo tudi samo in uspešno upravičilo tudi svoj pomen za uresničevanje pravne ali socialne države oziroma zavarovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tudi Državno odvetništvo RS mora namreč v duhu svojih zakonskih pristojnosti, kot izhajajo iz 2. člena ZDOdv in morda od teh še pomembnejših načel delovanja, določenih v 3. členu ZDOdv, biti pozorno na ustavnost zakonov, ki se kot pravna podlaga pojavljajo v zadevah, ki jih obravnava, s čimer bi bistveno lahko prispevalo k sistemu za celotno družbo in pravnemu sistemu pomembnega varovanja ustavnosti, zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vlada Republike Slovenije je na seji 8. 7. 2022 izrazila stališče, da mora Državno odvetništvo RS skrbeti za uresničevanje poslanstva, ciljev in načel delovanja državnega odvetništva, ki mora ob uresničevanju premoženjskih in drugih interesov države primerno spoštovati in krepiti temeljne postulate pravne države, predvsem pa, da je potrebno, da se generalni državni odvetnik upre protipravnim odločitvam državnih organov, zlasti kadar gre za nedopustne posege v ustavno zagotovljene človekove pravice in dostojanstvo. Na tiskovni konferenci po navedeni seji je tudi sporočila, da je generalni državni odvetnik kot predstojnik organa odgovoren za zakonitost dela državnega odvetništva, delovati mora v skladu z ustavo in zakoni ter med drugimi vrednotami varovati tudi ustavne interese, vključno s krepitvijo pravne države in zaščite človekovih pravic, javni interes in ugled države ter državnega odvetništva. Vlada je menila, da mora biti generalni državni odvetnik oseba, ki kljub pritiskom premore zadostno mero etičnega poguma in pokončnosti, da se upre protipravnim odločitvam državnih organov, zlasti kadar gre za nedopustne posege v ustavno zagotovljene človekove pravice in dostojanstvo, ali pa vsaj, da se v takšnih primerih nedvoumno javno kritično izreče (dostopno na: <https://www.gov.si/novice/2022-07-08-7-redna-seja-vlade-republike-slovenije/>). Kot táko bi se Državno odvetništvo RS skozi svojo integriteto, temelječo na samostojnosti in avtonomnosti, in strokovnost lahko zoperstavljalo neprimernim poskusom poseganja oblasti v temeljne človekove pravice in svoboščine tudi skozi institut zahteve za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov.

Državno odvetništvo RS je zavezano izpolnjevanju najvišjih strokovnih meril na področju krepitve vladavine prava, kar navsezadnje izhaja tudi iz zaprisege, ki jo določata 59. in 73. člen ZDOdv (»Prisegam, da bom svoje delo opravljal/-a vestno, pošteno in odgovorno, v skladu z ustavo in zakoni ter pri tem varoval/-a premoženjske in ustavne interese Republike Slovenije, javni interes ter ugled države in državnega odvetništva.«). Tudi skozi prisego je torej zavezano ohranjanju in utrjevanju pravne države oziroma varovanju človekovih pravic in vladavine prava. S tem je garant načela pravne države, načela enakosti pred zakonom, varstva človekovih pravic in drugih ustavno varovanih pravic in interesov.

S predlagano dopolnitvijo bi se tako v celoti izhajalo iz razlogov, ki so narekovali predmetni ustavnorevizijski postopek, ter sledilo tudi ciljem, kot izhajajo iz obrazložitve predloga sprememb 162. člena ustave. Državno odvetništvo RS bi kot vlagatelj zahteve tako lahko pripomoglo k učinkovitemu, hitremu in kakovostnemu izvrševanju pristojnosti ustavnega sodišča ter tako prispevalo k boljšemu delovanju demokratičnega sistema, k večji pravni varnosti in enakosti.

Državno odvetništvo RS bo v nadaljevanju tvorno sodelovalo s pristojnimi delovnimi telesi državnega zbora v predmetnem ustavnorevizijskem postopku.

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

##### 4.4.1 Zakonska ureditev nadzora nad delom Državnega odvetništva RS

Področje nadzora nad delom Državnega odvetništva RS je urejeno v VI. poglavju ZDOdv z naslovom »Nadzor nad delom državnega odvetništva« (91. do 93. člen ZDOdv).

ZDOdv ureja mehanizem za nadzor nad delom državnega odvetništva, ki se izvaja v obliki splošnega, delnega ali posamičnega pregleda dela državnih odvetnikov in drugih uslužbencev Državnega odvetništva RS s pregledovanjem spisov, vpisnikov in druge dokumentacije. V okviru nadzora se pregledujejo ter ocenjujejo zakonitost in pravočasnost dela, smotrnost uporabe procesnih pooblastil in skladnost strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili.

S splošnim pregledom dela se opravlja nadzor nad delom oddelkov na sedežu ali nad delom zunanjih oddelkov državnega odvetništva, z delnim pregledom se opravlja nadzor nad delom v posameznih vrstah zadev, s posamičnim pregledom pa se opravlja nadzor nad delom v posamezni zadevi. Splošni pregled dela vsakega posameznega oddelka na sedežu in vsakega posameznega zunanjega oddelka se opravi najmanj enkrat na tri leta. Če se pri nadzoru ugotovijo pomanjkljivosti ali večji obseg nepravilnosti, je v končnem poročilu o opravljenem nadzoru treba predlagati ustrezne ukrepe in roke za njihovo izvedbo. Po preteku rokov se opravi kontrolni pregled izvedbe ukrepov in preveri njihov učinek. Končno poročilo o opravljenem nadzoru se pošlje tudi Ministrstvu za pravosodje.

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

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

##### 4.4.2 Izvedba nadzorov nad delom Državnega odvetništva RS v letu 2023

Generalni državni odvetnik je 12. 5. 2022 izdal »Načrt nadzorov nad delom Državnega odvetništva RS v obdobju do konca leta 2023«, v katerem je določil terminski načrt izvajanja nadzorov v obdobju od 1. 6. 2022 do vključno 30. 11. 2023.

V letu 2023 so bili tako skladno z načrtom nadzorov izvedeni splošni pregledi dela in poslovanja državnih odvetnikov in javnih uslužbencev, in sicer:

* v januarju 2023 strokovni nadzor nad Zunanjim oddelkom državnega odvetništva v Novi Gorici;
* v marcu 2023 strokovni nadzor nad Zunanjim oddelkom državnega odvetništva v Novem mestu;
* v marcu 2023 strokovni nadzor nad Civilnopravnim in gospodarskim oddelkom na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani;
* v aprilu 2023 strokovni nadzor nad Zunanjim oddelkom državnega odvetništva v Kopru;
* v juniju 2023 strokovni nadzor nad Delovnopravnim in socialnopravnim oddelkom na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani;
* v juniju 2023 strokovni nadzor nad Zunanjim oddelkom državnega odvetništva v Celju;
* v septembru 2023 strokovni nadzor nad Zunanjim oddelkom državnega odvetništva v Mariboru.

O vsakem izvedenem nadzoru je bilo izdelano poročilo (razen glede izvedenega splošnega pregleda nad delom in poslovanjem Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Mariboru), ki je bilo vročeno vsem državnim odvetnikom in javnim uslužbencem, katerih delo je bilo na posameznem oddelku pregledano. V zvezi z vročenimi poročili so bila dana posamezna pojasnila, ki so bila nato upoštevana pri izdelavi končnega poročila. Zoper Poročilo o strokovnem nadzoru Civilnopravnega in gospodarskega oddelka z dne 17. 4. 2023 ter zoper Poročilo o strokovnem nadzoru Delovnopravnega in socialnopravnega oddelka z dne 15. 6. 2023 sta bila vložena ugovora, o katerih je odločila višja državna odvetnica, ki ni sodelovala pri izvedbi nadzorov.

Ugotovitve komisij, ki so pregledale delo in poslovanje oddelkov Državnega odvetništva RS v letu 2023, so bile, da poslovanje poteka v skladu z ZDOdv, Pravilnikom o poslovanju državnega odvetništva in drugimi podzakonskimi predpisi ter odredbami in navodili, izdanimi na njihovi podlagi, vsebinsko delo na spisih pa poteka pravočasno in večinoma tekoče ter zakonito in strokovno. V okviru posameznih nadzorov so bili v poročilih o nadzoru s strani komisij, ki so opravljale nadzore, dani posamezni predlogi in priporočila, v nobenem primeru pa niso bili predlagani posebni ukrepi, ki jih v primeru pomanjkljivosti oziroma večjega obsega nepravilnosti predvideva prvi odstavek 93. člena ZDOdv. Prav tako nobeno od končnih poročil, izdelanih glede v letu 2023 izvedenih nadzorov, ne predvideva izvedbe kontrolnega nadzora.

Vsa izdelana končna poročila o pregledu nad delom in poslovanjem oddelkov so bila na podlagi osmega odstavka 91. člena ZDOdv poslana v vednost tudi Ministrstvu za pravosodje.

##### 4.4.3 Sistemski in organizacijski ukrepi

###### 4.4.3.1 Nekonsistentne določbe ZDOdv glede nadzora nad delom Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS opozarja, da bi morale določbe ZDOdv vsebovati podrobnejšo opredelitev nadzora, in sicer bi morala normativna ureditev vsebovati jasno pravno podlago, ki bi pri izvajanju nadzora omogočila odreditev dveh vrst nadzora, in sicer nadzor nad delom državnega odvetništva, pri katerem gre za nadzor nad zakonitostjo in pravočasnostjo dela, smotrnostjo uporabe procesnih pooblastil in skladnostjo strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili, ter nadzor nad poslovanjem državnega odvetništva, pri katerem gre za nadzor nad zadevami s področja uprave državnega odvetništva, splošnim poslovanjem organa, načinom dostopa do osebnih podatkov in sistemom njihovega zavarovanja, pristojnostjo in organiziranjem dela kolegija državnega odvetništva, spremembami letnega razporeda dela, upoštevanjem pravil o obveščanju javnosti, upoštevanjem pravil o obveščanju v zadevah pred mednarodnimi sodišči, mednarodnimi arbitražami in o pomembnejših zadevah pred sodišči v Republiki Sloveniji, tujimi in mednarodnimi sodišči in arbitražami, upoštevanjem pravil za pripravo programa reševanja povečanega števila nerešenih zadev, pravil vrstnega reda obravnavanja zadev in nad izvajanjem ukrepov za zagotavljanje varnosti. Dosedanja ureditev namreč formalno ureja le nadzor nad delom državnega odvetništva, čeprav določbe tega razdelka vsebinsko določajo tudi nadzor nad poslovanjem. Državno odvetništvo RS v praksi rešitve išče v oblikovanju mešanih nadzornih komisij, sestavljenih iz strokovnega pravniškega kadra, ki izvede nadzor nad delom višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državnega odvetnika, član take komisije pa je tudi javni uslužbenec, ki pregleda splošno poslovanje pisarne, ki opravlja administrativno-tehnična opravila za posamezni oddelek na sedežu državnega odvetništva oziroma urada zunanjega oddelka državnega odvetništva.

###### 4.4.3.2 Priporočila za izvedbo nadzorov nad poslovanjem Državnega odvetništva RS

Da bi bila izvedba nadzorov nad poslovanjem poenotena in bi bile ugotovitve komisij predložene na podlagi enotnih meril, so bile kot priloga k »Načrtu nadzorov nad delom Državnega odvetništva RS v obdobju do konca leta 2023«, v katerem je bil določen terminski načrt izvajanja nadzorov v obdobju od 1. 6. 2021 do vključno 30. 11. 2023, pripravljena »Priporočila za izvajanje nadzorov nad poslovanjem«. Priporočila so bila pripravljena na podlagi ugotovitev v zvezi z izvedenimi nadzori nad delom in poslovanjem v okviru prvega triletnega cikla nadzorov nad vsemi organizacijskimi enotami Državnega odvetništva RS ter predstavljajo smernice za izvedbo tistega dela nadzora, ki se nanaša na pisarniško poslovanje posameznega oddelka. Na podlagi ugotovitev tako izvedenih nadzorov bo lažje določiti potrebne sistemske in organizacijske ukrepe.

Po izvedbi drugega cikla splošnih pregledov nad delom oddelkov bo izvedena analiza ugotovitev izvedenih strokovnih nadzorov. Hkrati se bo izvedla evalvacija priporočil ter po potrebi tudi njihova nadgradnja, pri čemer se bodo v nova priporočila vključile tudi spremembe, potrebne zaradi uvedbe novega IS Feniks.

Priporočila predvidevajo, da se v okviru nadzora nad poslovanjem oddelkov izvedejo predvsem naslednji pregledi:

* splošni pregled poslovanja, in sicer:
* pregled nad načinom dostopa do osebnih podatkov in sistemom njihovega zavarovanja,
* pregled ukrepov za zagotavljanje varnosti,
* pregled nad izvajanjem navodil in sklepov kolegija državnega odvetništva,
* pregled obveščanja javnosti,
* pregled obveščanja v zadevah, ki potekajo pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami, ter o pomembnejših zadevah, ki tečejo pred sodišči v Republiki Sloveniji ali tujimi sodišči;
* pravilnost ravnanja s pošto, in sicer:
* pravilnost evidentiranja vhodne pošte, prejete prek različnih vhodnih kanalov,
* pravilnost evidentiranja lastnih dokumentov,
* redno praznjenje čakalnih vrst vhodne in izhodne pošte (neuvrščena pošta),
* pravilnost evidentiranja izhodne pošte, odpravljene prek različnih izhodnih kanalov;
* pravilnost poslovanja s spisi (fizična/elektronska oblika), in sicer:
* odpiranje spisov (vpisovanje podatkov na ovitek spisa in vnos podatkov v IS Vpisniki);
* določanje temeljev inuporaba začasnih temeljev (ali je na spisu glede na vsebino zadeve določen pravilen temelj, pregled začasnih temeljev, ki še niso bili popravljeni na druge temelje);
* rezervirane številke spisov (razlog za morebitno neodprtje spisa);
* pomotni vpisi v spisu (razlog);
* pravilen zapis strank na spisu (ali je na spisu navedena prava stranka);
* uvrščanje dokumentov v spis (pravilno številčenje dokumentov in prilog, pravilno in natančno poimenovanje dokumentov in prilog, vodenje popisa spisa – identičnost fizičnega popisa spisa in elektronskega, natančnost skeniranja fizičnih dokumentov in prilog, urejenost prilog v spisu);
* urejenost spisa (strgan ovitek, so listine zložene v kronološkem zaporedju, nahajanje prilog);
* označevanje povezav med spisi (tudi drugih oddelkov), (ra)združevanje spisov;
* način dodeljevanja spisov (vrstni red dodeljevanja zadev, nedodeljeni spisi);
* ravnanje s spisi, kadar je za isto nasprotno stranko odprtih več spisov (v okviru enega ali na različnih vpisnikih, ali se pred odprtjem preverjajo že morebitne obstoječe zadeve; način dodelitve takih zadev);
* vodenje pomembnih zadev (je vodstvo z njimi seznanjeno, ali je na ovitku spisa in v vpisniku to označeno);
* pravilno in sprotno knjiženje dogodkov/dokumentov v vpisniku;
* čakalna vrsta rokov in narokov (pravilno knjiženje rokov in sprotno obveščanje nosilcev spisov, ali se sproti evidentira, ko so dejavnosti v zvezi z njimi opravljene in ustrezno označene v popisu spisa s strani nosilca spisa);
* uporaba predlog pri kreiranju izhodnih dokumentov;
* uporaba predpisanega obrazca UPN, ki vsebuje QR kodo pri pošiljanju pozivov;
* odredbe nosilca spisa (način izdajanja, njihova jasnost in razumljivost);
* spisi, ki imajo status »v delu« (pregled mesta nahajanja – je spis v arhivu, v koledarju, pri nosilcu in drugo);
* mesto nahajanja spisa (skladnost fizičnega nahajanja spisa s podatkom, ki je naveden v elektronskem spisu);
* način zaključevanja spisov ter skladnost med fizično zaključenim spisom in elektronsko vodenim spisom (izpolnjena in podpisana končna odredba, evidentirana in skenirana v spisu), preveri se tudi, ali so pri zaključevanju spisov zaostanki;
* zaključeni spisi z rešitvijo »na drug način« (preveri se, ali je na končni odredbi ta način zaključitve spisa obrazložen in podatki vpisani v vpisnik ter ali je vključen opis ob zaključitvi);
* reaktivirani spisi (mesto nahajanja, zaprtje spisa po vpisu dokumenta in seznanitvi nosilca);
* pravilnost vodenja evidence iz naslova sodno priznanih stroškov zastopanja (ugotavlja se izvajanje Odredbe o centralni evidenci prihodkov iz naslova sodno priznanih stroškov zastopanja in Navodila uporabnikom za delo na IS Vpisniki – finančni tok z dne 3. 2. 2020), in sicer:
* ali se podatki o »finančnem toku« vodijo tekoče;
* ali je v spisu evidentiran podatek o pravnomočnosti listine, ki je podlaga za vzpostavitev terjatve;
* datum vzpostavitve terjatve (se odpre (knjiži) z datumom, ko nastane, ali ob prejemu plačila);
* ali so v spisu vsi obrazci, ki se nanašajo na finančni tok, ali so evidentirani v spisu in vpisniku;
* pravilnost vpisanih podatkov o terjatvah na zavihku finančni tok (stroški, druge terjatve);
* pravilnost zneskov vpisanega priliva/odliva (glavnica, obresti);
* upoštevanje vrstnega reda poplačila terjatve (obresti – glavnica);
* zapiranje terjatev (so terjatve res poplačane v celoti, v primeru prenosa v drug spis – ali je to pravilno evidentirano v vpisniku);
* podrobneje se pregleda vodenje evidence (hramba izpiskov z UJP-net, hramba drugih dokumentov, ki se nanašajo na finančni tok);
* ugotavlja se sodelovanje nosilca spisa pri izpolnjevanju odredb;
* stanje arhiva:
* pravilno evidentiranje prehoda spisov med zbirkami dokumentarnega gradiva (evidentiranje v vpisniku),
* urejenost priročnega in stalnega arhiva.

Glede vsebinskega dela nadzorov nad delom je treba pojasniti, da ZDOdv določa merila, ki se uporabljajo kot »pravni standardi« za delo državnih odvetnikov in sproti dopolnjujejo z vsebino dela vsakega posameznika. Prvo merilo je zakonitost in pravočasnost. V primerjavi z ZDPra, ki je vseboval usmeritvena navodila za delo, veljavni ZDOdv od državnih odvetnikov zahteva več znanja, zavzetosti in več izobraževanja. Na podlagi zakona se lahko ugotavlja, ali je odvetnik ravnal samostojno, odgovorno, zanesljivo. Pri ugotavljanju zakonitosti ni podlaga le ZDOdv, temveč je potrebno poznavanje vseh predpisov, to je Ustave RS, področnih zakonov in podzakonskih predpisov ter mednarodno ratificiranih dokumentov. Vsak državni odvetnik je pri svojem delu samostojen in ima svoj sistem dela glede posamezne zadeve. V okviru nadzora nad delom je zato težko presojati zakonitost dela posameznega državnega odvetnika. Razlogi za posamezna dejanja so lahko različni in v veliki meri odvisni tudi od zastopanih subjektov, od katerih včasih državni odvetnik ne dobi potrebnih podatkov. Vloga državnega odvetnika je v takih primerih prepuščena lastni presoji in iznajdljivosti. Glede pravočasnosti pri delu gre za spoštovanje rokov in zavedanje posledic v primeru nepravočasnosti izpolnitve prekluzivnih rokov. V komunikaciji z zastopanimi subjekti državni odvetnik poskuša določiti rok, do katerega naj se pošlje potrebna dokumentacija, vendar se nemalokrat zgodi, da po preteku roka zaprošenih podatkov ali listin državni odvetnik ne prejme. Pri delu državnih odvetnikov je nedvomno bistvena komunikacija z zastopanim subjektom in v tem okviru predvsem izvedeno svetovanje državnega odvetnika zastopanemu subjektu. Koristno je, da se v posameznih zadevah sklicujejo sestanki, na katerih se lahko izve veliko novih dejstev, pomembnih za zadevo. Če v spis vpogleda ali ga dobi v delo drug nosilec, je pomembno, da je jasno razviden potek komunikacije med državnim odvetnikom in zastopanim subjektom, zato je smiselno, da se izdelajo uradni zaznamki. Glede smotrnosti uporabe procesnih pooblastil je ta vidik v veliki meri odvisen od strokovnosti posameznika in zadostne količine podatkov, ki so potrebni za delo na zadevi. Naslednje merilo je skladnost strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili, pri čemer je bistveno, da so v okviru organa vsa izdana navodila za delo pregledno urejena na novem intranetu in so tako dostopna vsem pravnikom.

###### 4.4.3.3 Možnosti za izboljšave poslovanja Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS se trudi za stalne izboljšave v poslovanju, zato zaposleni tudi samoiniciativno stremijo k iskanju novih poslovnih in strokovnih rešitev, ki vodijo k boljši učinkovitosti in uspešnosti pri delu. Na Državnem odvetništvu RS se zavedamo, da samo dobra organizacija dela v administrativno-podpornih pisarnah zagotavlja nemoteno delo pravnikov, zato je izvajanje nadzorov tudi dobra podlaga za iskanje tako imenovanih dobrih praks in priložnosti za izboljšave, ki se na podlagi ugotovitev nadzora lahko uporabijo za prihodnje strateške zasnove poslovnih rešitev. Posebno pozornost bo Državno odvetništvo RS še naprej namenjalo komunikaciji zaposlenih na različnih ravneh, in sicer v smislu iskanja organizacijskih in delovnih rešitev, ki bodo delo optimizirale in racionalizirale na najvišji možni ravni. Za uspešno delo je pomemben pretok znanja in izkušenj med zaposlenimi, poleg tega pa tudi strokoven odnos in odprtost za spremembe, medsebojno razumevanje in pomoč, delovno okolje, ki ustvarja nove ideje in rešitve za uspešno in učinkovito delo, prilagodljivost in zavzetost pri delu.

Državno odvetništvo RS v smeri poenotenja in optimizacije poslovanja načrtuje in izvaja dejavnosti, ki so pomembne z vidika zagotavljanja usklajenega načina dela v posameznih vpisnikih oziroma pri posamezni vrsti zadev ter lahko prispevajo k izboljšanju poslovanja in izvajanja nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS. To so predvsem:

* izvedba delavnic, na katerih se udeležencem predstavijo ustaljeni načini dela na posameznih vrstah zadev;
* izvedba delavnic na področju posameznih postopkov oziroma posameznih delovnih področij, na katerih se predstavijo posamezni instituti in z njimi povezana vprašanja ter problematika v sodni praksi;
* medoddelčna izmenjava dobrih praks na področju posameznih postopkov;
* pregledujejo in posodabljajo se navodila za delo v posameznih vpisnikih;
* za delo v zadevah, kjer so postopki bolj predvidljivi in je njihov potek lažje tipizirati, se pripravijo priročniki z osnovnimi napotki, ki so nosilcem spisov v pomoč pri postopanju v zadevah;
* nadaljnja digitalizacija in z njo povezano računalniško kreiranje standardiziranih obrazcev za delo na tipskih zadevah oziroma predlogov odredb, dopisov za naše stranke in vlog za sodišče, gre torej za avtomatsko sestavo vloge po vnaprej pripravljeni predlogi, pri čemer program sam vnese podatke iz uradnih evidenc.

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

##### 4.5.1 Odnosi z javnostmi

###### 4.5.1.1 Splošno

4.5.1.1.1 Uvod

Državno odvetništvo RS o svojem delu obvešča javnost z objavami na spletni strani, sporočili za javnost, izjavami za javnost, odgovori na novinarska vprašanja in druge zainteresirane javnosti, s pripravo letnih poročil in na druge ustrezne način. Pri tem medijem zagotavlja enake možnosti informiranja. Državno odvetništvo RS si prizadeva za odprto, strpno in prijazno komunikacijo z javnostmi, med zaposlenimi in tudi v odnosih z nasprotnimi strankami, saj delo pogosto poseže na občutljivo področje spora med posameznikom in državo. Pri obveščanju medijev o uspehih Državnega odvetništva RS je komunikacija večkrat zadržana, pa čeprav je bila za državo dosežena zmaga v sodnem postopku.

4.5.1.1.2 Organizacijska enota Odnosi z javnostmi

V letu 2023 se je organizacijska enota Odnosi z javnostmi, ki deluje neposredno pod generalno državno odvetnico, kadrovsko okrepila. Do julija 2023 je bila v organizacijski enoti zaposlena ena oseba na delovnem mestu predstavnik za odnose z javnostmi, pri čemer na tem mestu nekaj mesecev ni bilo nobenega zaposlenega, od julija 2023 naprej pa organizacijsko enoto sestavljata dve osebi. Razlogi za takšen korak so posledica dolgoročne strategije vodstva Državnega odvetništva RS, ki med drugim vključuje intenzivnejše stike z mediji, več pojasnjevanja delovanja organa splošni javnosti, povečana pojavnost in prepoznavnost med možnimi iskalci zaposlitve, izboljšana notranja komunikacija ter krepitev ugleda organa kot enega od najvišjih pravnih avtoritet v državi. Sodelovanje z mediji in drugimi javnostmi je eden od pomembnih ciljev delovanja Državnega odvetništva RS, saj se tako zagotavlja preglednost delovanja in utrjuje zavedanje, kakšno je poslanstvo varuha premoženjskih in drugih interesov države. Organizacijska enota Odnosi z javnostmi intenzivno sodeluje z vodstvom in tudi z vsemi drugimi zaposlenimi, kar je ključno za dobro komunikacijo z različnimi javnostmi. Priprava odgovorov in sporočil za javnost namreč pogosto terja sodelovanje zaposlenih v različnih organizacijskih enotah Državnega odvetništva RS, še posebej kadar gre za kompleksne in zahtevne primere.

Kadrovsko okrepljena organizacijska enota Odnosi z javnostmi se je v letu 2023 posvečala predvsem izboljšavam in krepitvi komunikacijske strategije z namenom boljše informiranosti javnosti in izgradnje zaupanja v komunikaciji s strokovno, splošno in interno javnostjo.

4.5.1.1.3 Izzivi pri komunikaciji z mediji

Opozoriti velja na tri ključne izzive, s katerimi se je organizacijska enota Odnosi z javnostmi spoprijela pri komuniciranju z mediji, in rešitve, ki jih je uvedla:

1. *Napake ali poenostavitve v opisu pravnih postopkov, ki lahko vplivajo na javno razumevanje pravnega sistema.*

Organizacijska enota Odnosi z javnostmi se je celostno posvetila izboljšanju odnosov in nadgradnji zaupanja med Državnim odvetništvom RS ter predstavniki medijev. Kakovostni in jasni odnosi so temelj za medsebojno sodelovanje in se lahko v primerih, ko so v medijih opažene napake ali poenostavitve v opisu pravnih postopkov, uporabijo kot neformalni kanal za izmenjavo mnenj in razlago postopkov. Tako se lahko Državno odvetništvo RS v najkrajšem možnem času odzove na nepravilnosti oziroma zagotovi popravek informacije, ki je bila objavljena v nekem mediju.

Postopki, ki so v medijih pogosto napačno interpretirani, so predhodni postopki mirne rešitve spora po ZDOdv. Predhodni postopek je namenjen morebitni mirni rešitvi spora pred sodnim postopkom, ki mora biti dosežena v kratkem, trimesečnem roku. Predhodni postopek pred Državnim odvetništvom RS je pogoj za izvedbo pravdnega ali drugega postopka pred sodiščem. Vrh obrazcaReševanje sporov na miren način je sicer ena od ključnih nalog in tudi zavez Državnega odvetništva RS, vendar je treba pri sklepanju poravnav upoštevati, da mora biti poravnava upravičena tako glede na pravni temelj zahtevka kot po višini. Le takšna poravnava je sprejemljiva tudi z vidika dolžnosti skrbnega razpolaganja s proračunskimi sredstvi, iz katerih je izplačana morebitna odškodnina.

Zaradi tega je razumljivo, da se predhodni postopek lahko konča s poravnavo predvsem pri zahtevkih, ki so trditveno in dokazno podprti glede vseh pravno pomembnih dejstev in tako glede temelja kot glede višine zahtevane odškodnine dejansko nesporni, zaradi česar ne zahtevajo daljšega dokaznega postopka, ugotavljanja škode z izvedencem in podobno, kar je sicer v sodnih postopkih popolnoma običajno. Kadar ne gre za tak primer, se predhodni postopek praviloma konča brez poravnave. Tak razplet je verjeten tudi v primeru, ko predlagatelj zahteva izplačilo odškodnine za nepremoženjsko škodo (npr. duševne bolečine), saj se višina le-te praviloma ugotavlja z izvedencem in znotraj sodnega postopka.

Neuspešen izid predhodnega postopka torej ni nič nenavadnega, saj pomeni le, da zahtevku predlagatelja glede na trditveno in dokazno podlago v zahtevani višini znotraj trimesečnega roka ni bilo mogoče ugoditi. In predvsem, neuspešen izid predhodnega postopka ne pomeni, da mirna rešitev spora ni mogoča. Poravnava se namreč lahko vselej sklene tudi kasneje, in sicer tako pred sodiščem kot izvensodno.

Kljub temu je splošna interpretacija javnosti, da je v primeru zavrnitvenega odgovora na predlagano poravnavo postopek zaključen in da odškodnina ne bo izplačana. Organizacijska enota Odnosi z javnostmi si zato v svojih odzivih medijem in javnosti prizadeva pojasniti namen in posebnosti predhodnega postopka za mirno rešitev spora, s čimer preprečuje morebitne napačne interpretacije predhodnih postopkov v javnosti in medijske prispevke, v katerih bi bili lahko ti postopki vzeti iz konteksta. Pri pošiljanju informacij in pojasnil pa je organizacijska enota Odnosi z javnostmi omejena z 29. členom ZDOdv, po katerem so vsi podatki, ki izvirajo iz predhodnega postopka ali so povezani z njim, praviloma zaupni. Organizacijska enota Odnosi z javnostmi mora zato kljub temu, da z javnostmi komunicira pregledno, pri pošiljanju pojasnil o posameznih postopkih vselej ostati v okvirih, ki jih nalaga zakon.

1. *Pomanjkljivo razumevanje vloge Državnega odvetništva RS v pravnem sistemu Republike Slovenije, kar pogosto vodi do zmede glede pristojnosti in odgovornosti Državnega odvetništva RS v različnih pravnih zadevah.*

Organizacijska enota Odnosi z javnostmi je uvedla strateški način odgovarjanja na novinarska vprašanja, ki temelji na jasnosti, natančnosti in informativnosti. S tem namenom je bila uvedena razlagalna funkcija, ki omogoča, da se poleg jasnega odgovora, skladnega z ZDOdv ter Zakonom o medijih, opišejo tudi pristojnosti Državnega odvetništva Republike Slovenije in značilnosti vrste posameznega pravnega postopka. Praktični izid te strategije je bil pozitiven, saj razlaga zagotavlja ustrezni kontekst posameznega primera, kar je pogosto preusmerilo pozornost medijev in preprečilo napačno interpretacijo ali predstavitev informacij.

1. *Zaradi občutljivosti nekaterih primerov in dolžnosti varovanja zaupnosti se Državno odvetništvo RS srečuje z izzivi pri zagotavljanju jasnih informacij.*

Na podlagi zakonskih določil o varovanju zaupnosti posameznih podatkov ali vsebine obravnavanih primerov ter interne ocene stopnje občutljivosti vsakega posameznega primera organizacijska enota Odnosi z javnostmi določi strategijo komunikacije s poudarkom na uravnoteženosti med preglednostjo delovanja in zaščito varovanih ali občutljivih informacij ter osebnih podatkov. Medijem je treba zagotavljati celostne informacije, ki po eni strani ne ogrozijo nadaljnjih pravnih postopkov, hkrati pa jasno in točno predstavijo ustrezen kontekst zadeve. Izzivi pri zagotavljanju jasnih informacij in njihovo reševanje so neposredno povezani s kakovostnimi in jasnimi odnosi med mediji in Državnim odvetništvom RS ter v njegovem okviru predvsem z organizacijsko enoto za odnose z javnostmi, ki mora ohranjati visoko stopnjo verodostojnosti in zaupanja.

4.5.1.1.4 Državno odvetništvo RS in splošna javnost

Državno odvetništvo RS opaža, da splošna javnost zelo slabo pozna naloge in pristojnosti te institucije in zakonitosti njenega delovanja, zato ima pogosto nerealna pričakovanja glede Državnega odvetništva RS. Pogosto se na Državno odvetništvo RS obračajo posamezniki s svojimi dilemami in vprašanji ter na organ naslavljajo zahtevke, katerih rešitev ni v pristojnosti Državnega odvetništva RS, ali pa izražajo pričakovanja, da bo Državno odvetništvo RS v imenu pravičnosti in pravne države razrešilo sporna razmerja, v katerih so se znašli. Državno odvetništvo RS se tudi na takšne zadeve odziva tekoče in s pojasnilom, da Državno odvetništvo RS ni pristojno, da se na kakršen koli način vključi v sodne postopke, v katerih so stranke fizične ali pravne osebe oziroma subjekti, ki jih Državno odvetništvo RS po zakonu ne zastopa, ali da preverja pravilnost in zakonitost poteka oziroma pravilnost odločitev sodišč. Presoja procesne in materialnopravne zakonitosti sodnih postopkov je namreč strankam teh postopkov zagotovljena v okviru sistema rednih in izrednih pravnih sredstev. Če je le mogoče in ne da bi pri tem prekoračili svoje pristojnosti, Državno odvetništvo RS posameznikom pošlje informacije o tem, na kateri drug pristojni organ se lahko obrnejo s svojimi vprašanji.

###### 4.5.1.2 Medijsko izpostavljene teme v letu 2023

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 65 zaprosil za odgovore od tiskanih, spletnih in televizijskih medijev. Od tega je organizacijska enota Odnosi z javnostmi prejela 63 odstotkov vseh vprašanj. Zaprosila so se (v skladu z uredniško politiko, ki določenim temam daje prednost in prostor v svojem mediju) nanašala na različne primere, na pridobivanje informacij, kot so o tem, v kateri fazi je neki postopek, kdaj je pričakovati njegovo nadaljevanje, ali je zadeva pravnomočno končana, kako je z izidom zadovoljno Državno odvetništvo RS oziroma ali bo uporabilo še kakšna pravna sredstva.

Med medijsko odmevnejšimi so primeri, obravnavani na Evropskem sodišču za človekove pravice, in na splošno primeri, ki tudi v slovenskem pravosodju obravnavajo vprašanja človekovih pravic in svoboščin.

Več zaprosil za informacije je bilo v letu 2023 prejetih v zvezi z zahtevo določenega državnega organa za oblikovanje pravnega mnenja Državnega odvetništva RS. Mediji največkrat zaprosijo za natančno določene informacije in zahtevajo vpogled v sam dokument, ki bodisi po ZDOdv bodisi po kakšni drugi zakonski podlagi ni javno dostopen oziroma je zaupen. Hkrati lahko javnost mnenje Državnega odvetništva RS interpretira kot napotek oziroma navodilo državnemu organu glede nadaljnjega pravnega postopanja. Z intenzivnim pojasnjevanjem koncepta pravnega mnenja je organizacijska enota Odnosi z javnostmi izobraževala medije o osnovnih pristojnostih Državnega odvetništva RS in s tem vplivala na kakovost in točnost objavljenih prispevkov.

Mediji so celovito in pozitivno poročali o prizadevanjih Državnega odvetništva RS za ureditev normativnega okvira delovanja državnih odvetnikov, spremembo njihovega statusa in za odpravo anomalij po ZDOdv, ki jih je potrdila praksa pri uporabi tega zakona. Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan je v dveh obsežnih intervjujih za Dnevnik in Mladino pojasnjevala razloge za spremembo zakona in prizadevanja Državnega odvetništva RS v tej smeri, hkrati pa je s svojo prisotnostjo v medijih krepila ugled organa in poudarjala pomen, ki ga ima strokovno delovanje Državnega odvetništva RS za krepitev načela pravne države in zaupanje javnosti v slovensko pravosodje.

###### 4.5.1.3 Interna komunikacija

Že drugo leto je ključno informacijsko stičišče za učinkovito obveščanje zaposlenih na Državnem odvetništvu RS intranet. Intranet je okrepil komunikacijo znotraj organizacije, kar je prispevalo k boljši informiranosti zaposlenih o ključnih projektih in dogodkih. Zaposlenim je na voljo tehnična, vsebinska in uporabniška podpora, kar zagotavlja prijazno digitalno izkušnjo in digitalno vključenost, hkrati pa skrbi za občutek povezanosti med zaposlenimi. Pretok informacij med sedežem Državnega odvetništva RS in zunanjimi oddelki ter preglednost delovanja sta se povečala, zaposleni se čutijo bolj vključene v tok obveščanja, so manj obremenjeni s količino elektronske pošte in se tako lahko bolj posvečajo delovnim obveznostim. Uredniška skupina nenehno zbira povratne informacije in pobude, jih smiselno uvaja v razvoj platforme in tako izboljšuje uporabniško izkušnjo. Redno posodabljanje in urejanje vsebin zagotavlja, da ostanejo pomembne, zanimive in informativne.

Skupaj je bilo v letu 2023 objavljenih 497 prispevkov, ki združujejo uradna obvestila Urada generalnega državnega odvetnika, odredbe, obvestila o novih primerih, pomembnih zadevah, novice o izobraževalnih dogodkih, projektih, kliping, aktualno poročanje medijev, nagovore vodstva in druge splošne informacije, ki lahko koristijo zaposlenim pri opravljanju dela.

V letu 2024 bo Državno odvetništvo RS nadaljevalo intenzivno upravljanje in nadgradnjo Intraneta ter zaposlenim zagotavljalo zanesljivo in stalno delujočo platformo, na kateri bodo zbrane vse pomembne informacije.

###### 4.5.1.4 Pojavnost na družbenih omrežjih

Julija 2023 je organizacijska enota Odnosi z javnostmi vzpostavila družbena omrežja Državnega odvetništva RS. Ugotovljeno je bilo namreč, da družbena omrežja X, Facebook in Linkedln zagotavljajo funkcionalnosti in načine obveščanja, ki so skladni s strategijo Državnega odvetništva RS in s ciljem po večji prepoznavnosti Državnega odvetništva RS. Namen družbenih omrežij je predvsem obveščanje javnosti o dejavnostih Državnega odvetništva RS in s tem utrjevanje poznavanja njegovega poslanstva varuha premoženjskih in drugih interesov države.

Največ pozornosti je bilo namenjene razvijanju profila na družbenem omrežju X. Facebook in LinkedIn zahtevata kompleksnejše strateško delovanje, ki se bo v letu 2024 nadaljevalo. Če v dveh letih od nastanka ta dva profila ne bosta razvita v močni platformi, bosta potrebna evalvacija in razmislek o smiselnosti upravljanja treh profilov na treh različnih družbenih omrežjih.

###### 4.5.1.5 Spletna stran

V letu 2023 smo redno posodabljali vsebino spletne strani z aktualnimi informacijami, s sodnimi odločbami Evropskega sodišča za človekove pravice in podatki o dejavnostih Državnega odvetništva RS. Izvedli smo ukrepe za izboljšanje dostopnosti spletne strani za ljudi s posebnimi potrebami, vključno z večjo uporabo dostopnih tehnologij in prilagodljivimi možnostmi predstavitve vsebine. Nadaljevali bomo proces digitalne preobrazbe spletne strani, da bi izboljšali uporabniško izkušnjo ter nudili celostne in tekoče informacije o delu Državnega odvetništva RS.

##### 4.5.2 Srečanja, obiski, dogodki in druge dejavnosti Državnega odvetništva RS

###### 4.5.2.1 Uvod

V tem delu letnega poročila so strnjene ključne dejavnosti, dogodki in obiski Državnega odvetništva RS v letu 2023. V letu 2023 se je Državno odvetništvo RS osredotočilo na številne ključne naloge, katerih cilj je bil zagotoviti učinkovito delovanje institucije. To vključuje aktivno sodelovanje tako na mednarodnih kot domačih konferencah, redne delovne sestanke z ministrstvi in drugimi deležniki, udeležbo na sejah in posvetih ter prisostvovanje na okroglih mizah in drugih dejavnostih, na katerih so se predstavniki Državnega odvetništva RS srečavali in sodelovali z zunanjimi deležniki.

Predstavniki Državnega odvetništva RS so prisostvovali tudi več pomembnim zunanjim dogodkom. Mednje se uvrščajo: posvet Medicina, pravo in družba (23. marec 2023) v organizaciji Medicinske fakultete in Pravne fakultete Univerze v Mariboru v sodelovanju z zdravniškim in pravniškim društvom v Mariboru, posvet Komisije za preprečevanje korupcije (30. marec 2023), mednarodna konferenca OECD o enakem dostopu do pravnega varstva (6. december 2023), slavnostni sprejem ob dnevu človekovih pravic (8. december 2023) in slavnostna seja ob dnevu ustavnosti na ustavnem sodišču (21. december 2023).

Te dejavnosti so zgolj majhen del široke palete srečanj in konferenc, ki so zaznamovale koledar Državnega odvetništva RS in ki se jih je udeležila generalna državna odvetnica oziroma drugi predstavniki Državnega odvetništva RS. Tovrstni dogodki pomembno bogatijo in dopolnjujejo raznovrstnost strokovnih dejavnosti, poudarjajoč pomen interdisciplinarnega dialoga in sodelovanja med različnimi vejami oblasti ter strokovnimi skupnostmi.

V nadaljevanju sledi predstavitev dogodkov, ki so se neposredno dotaknili dela Državnega odvetništva RS ali pa je bilo Državno odvetništvo RS na njih posebej omenjeno oziroma izpostavljeno. Ti dogodki odražajo ključne trenutke, v katerih je bilo delovanje Državnega odvetništva RS v središču pozornosti bodisi zaradi njegove vloge v pravosodnem sistemu bodisi zaradi njegovega prispevka k razvoju pravnih praks in sodelovanja z drugimi institucijami. Predstavitev teh dogodkov poudarja pomen in vpliv Državnega odvetništva RS v širšem pravosodnem in družbenem kontekstu.

###### 4.5.2.2 Srečanja, obiski, konference, seje, forumi, posveti in okrogle mize

4.5.2.2.1 Odprtje sodnega leta ESČP – 27. januar 2023

27. januarja 2023 sta se generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan in vodja Mednarodnega oddelka mag. Nataša Pintar Gosenca udeležili slovesnega odprtja novega sodnega leta Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Dogodka, ki je potekal v Strasbourgu, so se udeležili predstavniki najvišjih sodišč 46 držav članic Sveta Evrope ter tudi lokalnih, nacionalnih in mednarodnih institucij.

Pred slavnostnim dogodkom je potekal seminar, namenjen pravosodju, ki z varovanjem človekovih pravic pomembno prispeva k zaščiti in krepitvi demokracije. Na svečanem odprtju sta udeležence nagovorili predsednica ESČP Síofra O’Leary ter predsednica Ustavnega sodišča Republike Italije Silvana Sciarra.

4.5.2.2.2 Srečanje generalne države odvetnice s predsednikom Državnega svetaRepublike Slovenije – 31. januar 2023

Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan se je 31. januarja 2023 sestal s predsednikom državnega sveta Markom Lotričem. Srečanje je potekalo v konstruktivnem vzdušju, pri čemer sta strani izmenjali poglede in predloge glede odprtih vprašanj, s katerimi se pri svojem delu srečujeta oba organa. Na srečanju sta oba sogovornika poudarila pomen tesnega sodelovanja med institucijama za učinkovito delovanje pravne države ter zaščito interesov državljanov.

4.5.2.2.3 Obisk predsednice Državnega zbora Republike Slovenije – 13. februar 2023

Predsednica Državnega zbora RS mag. Urška Klakočar Zupančič je 13. februarja 2023 obiskala Državno odvetništvo RS. Glavna tema pogovora med predsednico Državnega zbora RS in generalno državno odvetnico dr. Ano Kerševan je bil trenutni položaj državnih odvetnikov po veljavnem Zakonu o državnem odvetništvu in potreba po spremembi tega zakona, ki bo omogočila učinkovitejše delovanje institucije. Sprememba zakona bi državnim odvetnikom ponovno zagotovila položaj, ko bi ti lahko učinkovito izvajali svoje temeljne naloge, med katerimi so najpomembnejše krepitev pravne države, varstvo ustavnih interesov in javnega interesa.

Predsednica državnega zbora je izrazila mnenje, da je Državno odvetništvo RS organ, ki je primerljiv z državnim tožilstvom, oboji namreč na svojem področju zastopajo državo v sodnih postopkih, zaradi česar je bistveno, da je obema institucijama zagotovljena neodvisnost pravnega razmišljanja v zadevah, za katere sta pristojni. Predsednica državnega zbora je izrazila podporo prizadevanjem Državnega odvetništva RS za spremembe zakona.

4.5.2.2.4 Odprtje sodnega leta 2023 – 14. februar 2023

Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan se je udeležila odprtja sodnega leta, ki je vsako leto namenjeno predstavitvi uspešnosti delovanja sodstva v preteklem letu ter njegovim usmeritvam in ciljem v prihodnjem letu.

Goste so nagovorili dotedanji predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije mag. Damijan Florjančič, ki je zaključil svoj mandat, in novi predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije dr. Miodrag Đorđević ter predsednica Republike Slovenije dr. Nataša Pirc Musar, predsednica Državnega zbora Republike Slovenije mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije dr. Matej Accetto, ministrica za pravosodje dr. Dominka Švarc Pipan in predsednik Sodnega sveta Republike Slovenije vrhovni sodnik Vladimir Horvat.

4.5.2.2.5 Obisk predsednice Računskega sodišča Republike Slovenije – 14. februar 2023

14. februarja 2023 je na povabilo generalne državne odvetnice dr. Ane Kerševan Državno odvetništvo RS obiskala predsednica Računskega sodišča RS Jana Ahčin. Srečanje je potekalo v duhu dosedanjega konstruktivnega sodelovanja med obema organoma, pri čemer se je razprava osredotočila na izzive, s katerimi se spoprijemata obe instituciji. Računsko sodišče je namreč v svojem revizijskem poročilu o pravilnosti poslovanja Državnega odvetništva RS z dne 24. novembra 2022 med drugim ugotovilo, da je Državno odvetništvo RS tudi po uveljavitvi Zakona o državnem odvetništvu pravosodni organ v smislu določb Zakona o javnih uslužbencih, zato trenutni položaj državnih odvetnikov ni usklajen s sistemom plač v javnem sektorju. Generalna državna odvetnica je v zvezi s tem poudarila, da je Državno odvetništvo RS glede na svoje naloge in pristojnosti nedvomno pravosodni organ, zaradi česar trenutno potekajo tudi dejavnosti za spremembe Zakona o državnem odvetništvu, na podlagi katerih bodo lahko dileme glede sistemske umeščenosti Državnega odvetništva RS odpravljene. Predsednica Računskega sodišča RS in generalna državna odvetnica sta se v pogovorih dotaknili tudi možnosti za prihodnje sodelovanje obeh organov, tako v obliki svetovalnih dejavnosti kot z medsebojnimi izobraževanji o vprašanjih, glede katerih se delovni področji obeh organov stikata.

4.5.2.2.6 Obisk predstavnikov Finančne uprave Republike Slovenije – 23. februar 2023

Na Državnem odvetništvu RS so se na delovnem sestanku sešli predstavniki Finančne uprave RS z generalnim direktorjem Petrom Grumom ter predstavniki Državnega odvetništva RS z generalno državno odvetnico dr. Ano Kerševan. Na sestanku so predstavniki obeh organov obravnavali številna odprta vprašanja glede postopkov in zadev, pri katerih Finančna uprava RS in Državno odvetništvo RS aktivno sodelujeta. Pogovor je tekel o možnostih optimizacije sodelovanja na področju izmenjave podatkov, izvršb v tujini, insolventnih postopkov z mednarodnim elementom, pa tudi o večjem obsegu digitalnega sodelovanja in številnih drugih temah.

4.5.2.2.7 Obisk vršilca dolžnosti direktorja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo – 22. marec 2023

Vršilec dolžnosti direktorja Službe Vlade RS za zakonodajo Rado Fele je obiskal Državno odvetništvo RS, kjer se je sestal z generalno državno odvetnico dr. Ano Kerševan in višjim državnim odvetnikom Igorjem Kovačičem. Pogovarjali so se o predlaganih spremembah Zakona o državnem odvetništvu ter o prizadevanjih Državnega odvetništva RS za vključitev v ustavo. Skupaj so proučili odprta vprašanja in ugotovili, da bi nekatere zakonske spremembe lahko olajšale njihovo sodelovanje. To sodelovanje je sicer, kot so ugotovili sogovorniki, zelo tvorno, zato je bila z obeh strani izražena zaveza, da bo tako tudi v prihodnje.

4.5.2.2.8 Regionalno srečanje državnih odvetnikov in državnih tožilcev Republike Slovenije in Republike Hrvaške – 23. in 24. maj 2023

Predstavništvo Državnega odvetništva RS se je na povabilo generalne državne odvetnice Republike Hrvaške Zlate Hrvoj-Šipek 23. in 24. maja 2023 v Poreču udeležilo regionalnega srečanja državnih odvetnikov in državnih tožilcev Republike Slovenije in Republike Hrvaške, v okviru katerega je potekala tudi okrogla miza na temo povečanja učinkovitosti delovanja držav na področju preprečevanja okolju škodljivih ravnanj, vključno s kaznivimi dejanji zoper okolje. Razpravljali so o postopkih za povračilo škode, ki nastaja državam zaradi škodljivih posegov v okolje, in o koordinaciji sodelovanja državnih odvetništev, državnih tožilstev in drugih državnih organov na tem področju. Na okrogli mizi sta sodelovali generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan in višja državna odvetnica, sedanja namestnica generalne državne odvetnice Mateja Senih.

4.5.2.2.9 Dnevi slovenskega sodstva – 1. junij 2023

Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan se je na povabilo predsednice Slovenskega sodniškega društva dr. Vesne Bergant Rakočević udeležila Dnevov slovenskega sodstva v Termah Olimia v Podčetrtku. Tema letošnjega dogodka je bila notranja neodvisnost sodnika, slavnostni govorniki pa so se v svojih nagovorih dotaknili tudi materialnega položaja sodnikov in njihovih prizadevanj za odpravo plačnih nesorazmerij. V zvezi s tem sta tako predsednica Slovenskega sodniškega društva kot ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan posebej opozorili tudi na položaj državnih odvetnikov ter potrebo po skupnem urejanju položajev vseh deležnikov ožjega pravosodja (sodnikov, državnih odvetnikov in državnih tožilcev), saj le tako lahko celostno uredi stanja in zagotovi, da bodo v pravosodju delovali enako kvalificirani pravni strokovnjaki.

4.5.2.2.10 Obisk študentov Pravne fakultete in Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani – 13. julij 2023

V okviru študentskega projekta za trajnostni razvoj (2023) Univerze v Ljubljani z naslovom »Vloga Državnega odvetništva v upravnem sporu« so Državno odvetništvo RS 13. julija 2023 obiskali študentje Pravne fakultete in Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, ki sodelujejo v tem projektu, in prof. dr. Mitja Kovač, delovni mentor študentov z ekonomske fakultete. Višji državni odvetnici, Katja Drnovšek Jarc in Mojca Kralj Pajek, sta gostom na praktičnih primerih prikazali izzive zastopanja države v upravnem sporu, izkušnje s posameznih področij, razloge, zaradi katerih se je koncept zastopanja skozi zgodovino spreminjal, in sedanje trende zastopanja na tem področju. Generalna državna odvetnica, ki je delovna mentorica na strani Državnega odvetništva RS kot zunanjega partnerja projekta, je sodelujočim predstavila različne alternativne ureditve zastopanja države na tem področju ter pozitivne in negativne vidike posameznega modela. Cilj projekta je namreč določitev modela zastopanja, ki bo zagotovil optimalno zastopanje države v upravnem sporu, bodisi v okviru sedanje normativne ureditve (z morebitno izboljšavo na podlagi podzakonskega predpisa) bodisi s popolnoma novo ureditvijo.

4.5.2.2.11 Obisk varuha človekovih pravic – 7. avgust 2023

Varuh človekovih pravic Peter Svetina je generalni državni odvetnici dr. Ani Kerševan predal letno poročilo za leto 2022. Poročilo na nekaj mestih obravnava tudi dejavnosti Državnega odvetništva RS v letu 2022. Varuh v poročilu deli stališče Državnega odvetništva RS, da so tožbe zoper protestnike na neprijavljenih javnih shodih pomenile nedopusten poseg v človekove pravice, sogovornika pa sta se strinjala, da Državno odvetništvo RS v danih razmerah glede na veljavni Zakon o državnem odvetništvu ni imelo možnosti, da vložitev tožb odkloni. Generalna državna odvetnica je zato varuhu predstavila dejavnosti Državnega odvetništva RS za spremembo matičnega zakona.

Predstavila mu je tudi prizadevanja Državnega odvetništva RS za zagotovitev kakovostnih prevodov sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, v zvezi s čimer Državno odvetništvo RS aktivno sodeluje z Ministrstvom za pravosodje in Sektorjem za prevajanje Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije. Tako varuh kot generalna državna odvetnica sta namreč prepričana, da so kakovostni prevodi sodb ESČP izjemnega pomena za povečanje ozaveščenosti in varstva človekovih pravic. Varuh je ob tem pojasnil, da se dosledno spoštovanje človekovih pravic vse bolj presoja tudi kot pogoj pravilnega poslovanja gospodarskih subjektov. Sogovornika sta se na koncu strinjala, da je sodelovanje Državnega odvetništva RS in Varuha človekovih pravic RS strokovno in kolegialno, zato sta se zavezala, da si bosta za to prizadevala tudi v prihodnje.

4.5.2.2.12 Obisk evropskih delegiranih tožilcev – 25. september 2023

25. septembra 2023 sta Državno odvetništvo RS obiskala evropska delegirana tožilca Matej Oštir in mag. Tanja Frank Eler. Sprejela ju je generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan, ki ju je po uvodnem nagovoru seznanila z s področjem dela Državnega odvetništva RS, ki je povezano s kohezijskimi sredstvi. Seznanila ju je tudi s predlogi Državnega odvetništva RS v zvezi s postopki vračila nenamensko porabljenih sredstev s ciljem učinkovitejšega zavarovanja premoženjskih interesov Republike Slovenije, na katere je Državno odvetništvo RS opozorilo v predlanskem letnem poročilu. Višja državna odvetnica mag. Jasmina Trivič predseduje delovni skupini, ki na področju kohezijskih zadev spremlja sodno prakso in tako zagotavlja učinkovito izvajanje nalog zastopanja Republike Slovenije v civilnih sodnih postopkih. Državno odvetništvo RS je evropska delegirana tožilca seznanilo s primeri, ki jih je na tem področju obravnavalo, in z vzpostavljeno sodno prakso na področju porabe kohezijskih sredstev v civilnih sodnih postopkih (gospodarski in civilni oddelki sodišč). V razpravi so sodelovali tudi udeleženci Svetovalno-analitičnega oddelka, v pristojnost katerega sodijo naloge oblikovanja pravnih mnenj na zahtevo državnih organov oziroma na predlog drugih subjektov, kot jih predvideva Zakon o državnem odvetništvu.

Sklepno so ugotovili, da v okviru zakonskih pristojnosti obeh organov obstajajo skupni cilji, zaradi katerih bo vzpostavljeno sodelovanje v posameznih zadevah.

4.5.2.2.13 Zaključna konferenca projekta Operacija učinkovito pravosodje – 2. oktober 2023

2. oktobra je v Cankarjevem domu v Ljubljani potekala zaključna konferenca projekta Operacija učinkovito pravosodje, med govorci je bila tudi generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan. V svojem nagovoru zbranim je izrazila zadovoljstvo ob prizadevanjih vseh deležnikov za digitalizacijo določenih pravosodnih procesov. Opozorila je na izjemno delo, ki ga je opravila in ga še opravlja projektna skupina Državnega odvetništva RS pri nadgradnji in razvoju novega dokumentno-informacijskega sistema Vpisniki, ki po prenovi nosi simbolični naziv Feniks, in se vsem sodelavkam in sodelavcem tudi zahvalila.

Projekt Operacija učinkovito pravosodje pomembno prispeva k prenovi in dvigu kakovostni poslovnih procesov, izboljšanju usposobljenosti zaposlenih in k izboljšanju učinkovitosti slovenskega pravosodja.

4.5.2.2.14 Predstavitev zbornika Spreminjanje ustave – 3. oktober 2023

Ob 10-letnici Inštituta za ustavno pravo so na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani predstavili zbornik Spreminjanje ustave. Zbornik obravnava nekatere najaktualnejše primere ustavnih sprememb v Sloveniji, med drugim volitve sodnikov in spremembo imenovanja ministrov, pa tudi spremembo volilnega sistema in uvrstitev Državnega odvetništva RS v ustavo. Predstavitev zbornika je potrdila, da se v strokovnih krogih odvija živahen dialog, ki prinaša svež veter v razpravo o ustavni ureditvi. *»V zadnjih 33 letih se še ni zgodilo, da bi imeli na mizi kar tri predloge za spremembo ustave, še dva pa trkata na vrata,«* je ob predstavitvi zbornika poudaril član sveta Inštituta za ustavno pravo, zasl. prof. dr. Igor Kaučič. Spomnil je, da eden od njih zadeva Državno odvetništvo RS, kjer si prizadevajo za vpis Državnega odvetništva RS v ustavo. *»Strokovni predlog za vpis Državnega odvetništva RS v ustavo je pripravljen,«* je poudarila generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan in dodala, da je bil predlog deležen široke podpore predstavnikov pravne stroke in pravosodja na strokovnem posvetu v državnem svetu marca 2023. Opozorila je še, da je bila o predlogu opravljena tudi odprta razprava z resornim ministrstvom, in politiko pozvala, da čim prej začne postopek, ki bo Državnemu odvetništvu RS omogočil, da končno pridobi svoj prostor v ustavi.

4.5.2.2.15 Gostovanje sodnikov in tožilcev iz držav EU – 11. oktober 2023

Državno odvetništvo RS je 11. oktobra gostilo sodnike in tožilce v okviru programa European Judicial Training Network – EJTN. Program ima ključno vlogo pri povezovanju pravnih strokovnjakov in izmenjavi znanja med pravosodnimi sistemi v Evropi. Predstavniki Državnega odvetništva RS so z gosti razpravljali o ključnih nalogah Državnega odvetništva RS, vlogi jasne komunikacije in o pomenu mednarodnega zastopanja. Delo in naloge Državnega odvetništva RS so osvetlili višji državni odvetnik mag. Jurij Groznik in višji državni odvetnici, sedanja namestnica generalne državne odvetnice Mateja Senih in mag. Nataša Pintar Gosenca. Njihove predstavitve so gostujočim sodnikom in tožilcem omogočile, da so bolje razumeli pomembnost vloge Državnega odvetništva RS na domači in mednarodni ravni.

4.5.2.2.16 Obisk pravosodnega osebja iz držav članic EU – 25. oktober 2023

V okviru Programa splošnih izmenjav za pravosodno osebje Evropske mreže institucij za izobraževanje v pravosodju so 25. oktobra 2023 Državno odvetništvo RS obiskali udeleženci te izmenjave. Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan je udeležence pozdravila z uvodnim nagovorom. Višja državna odvetnica, sedanja namestnica generalne državne odvetnice Mateja Senih in kandidatka za državno odvetnico Sabrina Lončarič sta predstavili delovanje Državnega odvetništva RS, nekatere prednosti in nekatere izzive, s katerimi se spoprijemajo zaposleni na Državnem odvetništvu RS. Ker so udeleženci srečanja zaposleni v pravosodnih organih različnih evropskih držav – na Češkem, na Finskem, v Grčiji, na Hrvaškem, na Nizozemskem in v Španiji, so v diskusiji s predstavnicama Državnega odvetništva RS primerjali medsebojne izkušnje ter dobre prakse.

4.5.2.2.17 Podelitev priznanj ob dnevu pravosodja – 6. november 2023

6. novembra je na Brdu pri Kranju potekala slovesnost ob dnevu pravosodja s podelitvijo priznanj v pravosodju. Dan pravosodja zaznamujemo 4. novembra od leta 2007, ko sta takratni minister za pravosodje prof. dr. Lovro Šturm in predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije Franc Testen predlagala 4. november kot najprimernejši, saj je na ta dan leta 1918 začela veljati Uredba o ureditvi in delovanju pravosodja, kot uradni jezik je bila na sodiščih določena slovenščina, sodbe pa so se začele razglašati v imenu zakona. Ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan in generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan sta zaslužnim posameznikom Državnega odvetništva RS podelili priznanja za njihovo prizadevanje in prispevek.

Prejemnice in prejemnik priznanj iz Državnega odvetništva RS:

* dr. Ivanka Demšar Potočnik, višja državna odvetnica Državnega odvetništva RS na sedežu v Ljubljani, diploma za nadpovprečne delovne uspehe ali prizadevanja,
* mag. Jerica Halilovič, višja državna odvetnica, vodja Civilnopravnega in gospodarskega oddelka Državnega odvetništva RS na sedežu v Ljubljani, diploma za nadpovprečne delovne uspehe ali prizadevanja,
* Jure Jovanovič, državni odvetnik Državnega odvetništva RS na sedežu v Ljubljani, diploma za nadpovprečne delovne uspehe ali prizadevanja,
* Renata Kogovšek, svetovalka za evidence Državnega odvetništva RS na sedežu v Ljubljani, diploma za nadpovprečne delovne uspehe ali prizadevanja,
* Vesna Popović, zapisnikarica-dokumentalistka Državnega odvetništva RS na sedežu v Ljubljani, diploma za nadpovprečne delovne uspehe ali prizadevanja,
* Sabina Remus, dokumentalistka na zunanjem oddelku Državnega odvetništva RS v Celju, diploma za nadpovprečne delovne uspehe ali prizadevanja,
* Tajda Toni, državna odvetnica Državnega odvetništva RS na sedežu v Ljubljani, diploma za nadpovprečne delovne uspehe ali prizadevanja,
* mag. Alenka Žagar, generalna sekretarka Državnega odvetništva RS, diploma za nadpovprečne delovne uspehe ali prizadevanja.

4.5.2.2.18 Izobraževalni tožilski dnevi – 24. november 2023

Letošnjega 28. zbora državnih tožilcev, ki poteka 17. in 18. decembra v Portorožu, se je kot gostja udeležila tudi generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan skupaj z visokimi predstavniki oblasti, predsednico Republike Slovenije Natašo Pirc Musar in predsednikom Vrhovnega sodišča RS dr. Miodragom Đorđevićem.

Dogodek je bil izjemna priložnost za poudarjanje pomembnosti neodvisnosti tožilcev, ki je, kot je v svojem nagovoru poudarila predsednica Republike Slovenije Nataša Pirc Musar, ključna za učinkovito delovanje pravosodnega sistema. Predsednik Vrhovnega sodišča RS je v pozdravnem nagovoru izrazil zahvalo za nesebično delo, opravljeno v preteklem letu, in poudaril pomen srčnosti in predanosti pravosodnim ciljem.

4.5.2.2.19 Obisk vodje Predstavništva Evropske komisije v Sloveniji – 27. november 2023

Državno odvetništvo RS je 27. novembra 2023 obiskala vodja Predstavništva Evropske komisije v Sloveniji dr. Jerneja Jug Jerše. Sprejela jo je generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan. Dr. Jerneja Jug Jerše je predstavila dejavnosti Predstavništva Evropske komisije v Sloveniji in opozorila na prednostne naloge Evropske komisije za prihodnost Evrope: prizadevanja za podnebno nevtralnost, digitalno preobrazbo in močnejšo EU. Evropska komisija vsako leto objavi letno poročilo Evropske komisije o vladavini prava v državah članicah EU. Gostja je glede Slovenije ocenila, da je bil v letu 2023 dosežen napredek na več področjih. Generalna državna odvetnica je pojasnila, da Državno odvetništvo RS ne le zagotavlja pravno podporo na nacionalni ravni, temveč tudi aktivno sodeluje in zastopa Slovenijo v pravnih postopkih pred mednarodnimi sodišči in arbitražami. To vključuje zadeve, ki se nanašajo na človekove pravice, ter druge pravne zadeve, ki imajo pomembne posledice za državo na evropski in mednarodni ravni. Zastopanje pred ESČP in drugimi mednarodnimi sodišči je ključnega pomena za zagotavljanje, da Slovenija spoštuje svoje mednarodne obveznosti, še posebej na področju človekovih pravic. To delo je pomemben del prizadevanj Slovenije za krepitev pravne države in zagotavlja, da so pravice in svoboščine posameznikov učinkovito zaščitene. Aktivno sodelovanje in uspešno zastopanje pred ESČP ter drugimi mednarodnimi sodišči prav tako prispevata k mednarodni prepoznavnosti Slovenije kot države, ki spoštuje pravi pomen pravne države in človekovih pravic. To ne samo krepi ugled Slovenije v mednarodni skupnosti, ampak tudi podpira trdne temelje za nadaljnji razvoj in izvajanje evropskih vrednot v domačem pravnem sistemu.

4.5.2.2.20 Srečanje s predsednikom Vrhovnega sodišča Republike Slovenije – 8. december 2023

Na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije je potekalo prvo uradno srečanje med predsednikom Vrhovnega sodišča Republike Slovenije dr. Miodragom Đorđevićem in generalno državno odvetnico dr. Ano Kerševan. Srečanje, na katerem sta sodelovali tudi višja državna odvetnica, sedanja namestnica generalne državne odvetnice Mateja Senih in vrhovna sodnica Marjeta Švab Širok, je pomemben korak v nadaljevanju in krepitvi sodelovanja med Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije in Državnim odvetništvom RS. Pogovor predstavnikov se je osredotočil na različne zadeve skupnega pomena, med njimi predvsem nadaljnji razvoj pravosodnega sistema ter izmenjava dobrih praks in izkušenj.

Obe strani sta srečanje ocenili kot koristno, kar je potrdilo že obstoječe dobro sodelovanje in odprlo pot za njegovo nadaljnjo krepitev. Poudarjena je bila zavezanost nadaljnjemu dialogu in sodelovanju pri reševanju izzivov, s katerimi se spoprijema slovensko pravosodje.

4.5.2.2.21 Udeležba Državnega odvetništva RS na prireditvi DigiVzornik – 13. december 2023

Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan ter informatičarka in koordinatorka Saša Levstik sta se 13. decembra 2023 udeležili prireditve DigiVzornik, ki je potekala v SNG Maribor. Med prijavljenimi projekti je bil tudi interni komunikacijski portal Državnega odvetništva Republike Slovenije, intranet.

Intranet je ambiciozno samoiniciativno delo zavzete ekipe zaposlenih na Državnem odvetništvu RS, ki je zaslužna za vzpostavitev tega ključnega informacijskega orodja. Portal, ki je začel delovati pred dobrima dvema letoma, je postal osrednja informacijska točka za zaposlene, saj z njegovo pomočjo lažje dostopajo do informacij, izmenjavajo dokumentno gradivo in so bolje obveščeni o notranjih zadevah.

Sodelovanje na prireditvi DigiVzornik je še en primer, kako se Državno odvetništvo RS aktivno vključuje v različne pobude in dogodke, ki prispevajo k izboljšanju njegovega delovanja. Prireditev DigiVzornik je bila odlična priložnost za priznanje trdega dela ekipe, ki skrbi za vsebine in brezskrbno delovanje intraneta, ter za zahvalo za njihov prispevek k digitalni preobrazbi in izboljšanju komunikacije v okviru Državnega odvetništva RS.

4.5.2.2.22 Obisk ministrice za pravosodje dr. Dominike Švarc Pipan – 19. december 2023

Državno odvetništvo RS je 19. decembra obiskala ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan. Ministrica se je sestala z generalno državno odvetnico dr. Ano Kerševan, namestnico generalne državne odvetnice Aleksandro Vrhunc Kovačič, generalno sekretarko mag. Alenko Žagar, z vodji oddelkov in člani delovne skupine, zadolžene za pripravo predloga sprememb matičnega zakona, ter jim predstavila ključna prednostna področja svojega mandata za krepitev pravne države in izboljšanje učinkovitosti pravosodnega sistema v Sloveniji.

Na srečanju je izrazila svojo zavezanost podpori Državnemu odvetništvu RS in njegovo delo ocenila kot zelo strokovno. Poudarila je, da je ena izmed nalog, ki si jih je zadala, tudi okrepitev vloge Državnega odvetništva RS, ki ima ključno vlogo pri zastopanju Republike Slovenije pred sodišči in upravnimi organi. V svojem nagovoru državnim odvetnikom je povedala, da je za delovanje pravne države ključno, da ima močno in učinkovito Državno odvetništvo RS, ki lahko učinkovito zastopa interese države ter zagotavlja pravičnost in zakonitost. Na srečanju se je ministrica generalni državni odvetnici dr. Ani Kerševan zahvalila za pripravljenost za sodelovanje pri zakonodajnih spremembah in predstavila okvirno časovnico, ki predvideva postopno uvajanje sprememb zakonodaje, ki ureja delo Državnega odvetništva RS. Poudarila je, da je ključno sodelovanje med Ministrstvom za pravosodje in Državnim odvetništvom RS pri oblikovanju novih zakonskih določb, ki bodo zadovoljile potrebe sodobne pravne države. Po srečanju je ministrica dejala: »*Smo na začetku pomembnega procesa, ki bo okrepil vlogo Državnega odvetništva RS. Moja ekipa in jaz smo odločeni, da bomo sodelovali s strokovnjaki na Državnem odvetništvu RS ter drugimi deležniki, da bomo oblikovali zakonske spremembe, ki bodo zagotovile učinkovito delovanje in odzivanje na izzive sodobne družbe.«*

Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan je izrazila zadovoljstvo nad konstruktivnim dialogom z ministrico in dodala: *»Spremembe zakonodaje so ključnega pomena za našo institucijo, da lahko učinkovito opravlja svoje naloge. Veselimo se sodelovanja pri oblikovanju reform, ki bodo okrepile pravno varnost v državi.«*

4.5.2.2.23 Slavnostni prevzem informacijskega sistema Feniks – 20. december 2023

Na Ministrstvu za pravosodje je 20. decembra 2023 potekal slavnostni prevzem informacijskega sistema Feniks, ki se ga je udeležila ožja delovna skupina Državnega odvetništva RS. Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan je v svojem nagovoru poudarila izjemno predanost projektu, ki ga je med intenzivnim delovnim procesom izkazovala celotna delovna skupina Državnega odvetništva RS, in izvrstno sodelovanje z Ministrstvom za pravosodje. Ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan je izrazila zadovoljstvo ob uspešnem zaključku ambicioznega projekta v manj kot enem letu. Čestitkam se je pridružil tudi direktor prodaje pri Telekomu Slovenije Primož Kučič. Telekom Slovenije je namreč s partnerji poskrbel za tehnično izvedbo projekta.

Nov sistem, ki je prevzel novo ime Feniks, je sodobna, varna, modularna in uporabniku prijazna rešitev za podporo vodenja dokumentarnega gradiva in nadzora nad poslovnimi procesi na Državnem odvetništvu RS. S tem bo izvajanje dejavnosti poenostavljeno, produktivnost zaposlenih povečana, kakovost procesov pa izboljšana. Predvidene izboljšave bodo prinesle hitrejše in učinkovitejše reševanje zadev ter zmanjšanje administrativnih bremen.

Vrednost investicije v novi informacijski sistem znaša 1.641.407,72 evra (z DDV), pri čemer je projekt prejel sofinanciranje s strani Republike Slovenije in Evropske unije, iz Evropskega socialnega sklada.

###### 4.5.2.3 Intervjuji

V tokratnem letnem poročilu Državnega odvetništva RS posebno pozornost namenjamo tudi medijski prisotnosti in komunikaciji generalne državne odvetnice dr. Ane Kerševan z javnostjo. V preteklem letu je generalna državna odvetnica dala dva intervjuja, in sicer za časopisno hišo Dnevnik in tednik Mladina.

Intervjuja odražata zavezanost generalne državne odvetnice preglednosti delovanja, odgovornosti in prizadevanju za izboljšanje položaja državnih odvetnikov ter pravosodnega sistema kot celote.

4.5.2.3.1 Intervju za časopis Dnevnik – 4. februar 2023

V intervjuju za časopis Dnevnik je generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan opozorila na problematiko statusa državnih odvetnikov v Sloveniji. Poudarila je, da so se državni odvetniki znašli v težkem položaju zaradi dvotirnosti statusa, kjer nekateri delujejo kot javni uslužbenci, drugi pa še vedno opravljajo delo po starem zakonu kot funkcionarji. Ta dvotirnost jih je izločila iz predloga zakona o plačah pravosodnih funkcionarjev, kar je po oceni generalne državne odvetnice nepravično.

Generalna državna odvetnica je v intervjuju opozorila, da so državni odvetniki kljub statusu javnih uslužbencev odgovorni za naloge, ki spadajo v okvir funkcionarskega dela, kot je varovanje ustavnih in premoženjskih interesov države, zato meni, da bi morali ohraniti status funkcionarjev, da bi lahko učinkovito opravljali svoje naloge. Poleg tega je dr. Ana Kerševan omenila tudi pritiske, s katerimi se spoprijemajo državni odvetniki. Dotaknila se je tudi odškodninske odgovornosti državnih odvetnikov, ki so bolj izpostavljeni tožbam, saj kot javni uslužbenci odgovarjajo osebno za svoje odločitve, medtem ko za odločitve v primeru državnih funkcionarjev odgovarja država.

Generalna državna odvetnica je izrazila upanje, da se bo položaj državnih odvetnikov uredil in da bodo lahko še naprej učinkovito varovali javni interes ter opravljali svoje naloge v okviru pravne države.

4.5.2.3.2 Intervju za tednik Mladina – 4. avgust 2023

Generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan je v intervjuju za Mladino opozorila na več ključnih poudarkov glede svojega dela. Poudarila je izjemno pomembnost zakonitosti in pravičnosti pri opravljanju nalog Državnega odvetništva RS, kar je temeljno načelo delovanja tega organa, in izrazila močno zavezanost zaščiti interesov države. Velik pomen je namenila sodelovanju z drugimi pravnimi organi, kar je ključnega pomena za učinkovito delovanje pravosodnega sistema. Poudarila je visoko pravno strokovnost in nepristranskost Državnega odvetništva RS, ki sta po njenem mnenju ključni pri reševanju pravnih zadev. Hkrati se je v intervjuju za Mladino zavzela za večjo preglednost delovanja in odgovornost vseh deležnikov v pravnem sistemu, saj prav ta po njenem mnenju prispeva k zaupanju državljanov v pravno državo.

###### 4.5.2.4 Medijsko poročanje o Državnem odvetništvu RS

4.5.2.4.1 Splošno

Državno odvetništvo RS je v medijskem prostoru pogosto izpostavljeno zaradi svoje vloge v pravnih postopkih, ki imajo širši družbeni pomen. Kot ključni pravni zastopnik države pred domačimi in mednarodnimi sodišči je Državno odvetništvo RS vključeno v širok spekter zadev in različnih postopkov, ki se dotikajo javnih financ, pravic državljanov, varstva okolja in drugih vprašanj, pomembnih za javnost.

V medijskem prostoru je Državno odvetništvo RS pogosto navedeno v povezavi s pomembnimi sodnimi zmagami ali porazi, obravnavami visokoprofilnih primerov, vključenostjo v pravne boje z velikimi korporacijami ali v povezavi z drugimi pomembnejšimi subjekti. Mediji poročajo o delovanju Državnega odvetništva RS tako glede specifičnih pravnih primerov kot v okviru širših diskusij o pravni državi, preglednosti delovanja in odgovornosti vladnih organov.

Poleg tega se Državno odvetništvo RS lahko znajde v središču medijske pozornosti, ko gre za vprašanja, ki zadevajo javne finance, kot so odškodninske tožbe proti državi, in pri zastopanju države v mednarodnopravnih vprašanjih. Medijsko poročanje o teh temah je ključnega pomena za informiranje javnosti o pomembnih pravnih bitkah in odločitvah, ki lahko imajo dolgoročne posledice za državo in njene državljane.

Narava medijskega poročanja o Državnem odvetništvu RS je odvisna od specifičnega primera, medijske hiše in trenutnega političnega ozračja. Medtem ko nekateri mediji morda poudarjajo uspehe in pomembno vlogo Državnega odvetništva RS pri varovanju javnega interesa, drugi lahko kritizirajo njegovo delovanje ali opozarjajo na primere, pri katerih so odločitve sodišč v postopkih, v katerih je bilo udeleženo Državno odvetništvo RS, vzbudile polemike ali javno razpravo.

Delo Državnega odvetništva RS redno pridobiva medijsko pozornost zaradi širokega spektra zadev, ki jih obravnavamo, in sicer od javnih financ do varstva okolja in pravic državljanov. Pri tem želimo opozoriti na dva članka, ki se ne osredotočata le na specifične primere, pač pa širše analizirata našo vlogo ter opozarjata na izzive, s katerimi se kot samostojni organ srečujemo. Članka, objavljena v časopisih Delo in Dnevnik, širše obravnavata delo in pristojnosti ter tudi nedavne dejavnosti in izzive Državnega odvetništva RS, zato ju v nadaljevanju povzemamo.

4.5.2.4.2 Članek Suzane Kos o Državnem odvetništvu RS v Delu – 16. maj 2023

Suzana Kos v prispevku z naslovom »Spremembe po izkušnji z zahtevami Aleša Hojsa« piše, da so pred vrati spremembe statusa Državnega odvetništva RS, saj se razmišlja o umestitvi Državnega odvetništva RS v ustavo. Ta premik bi omogočil neodvisno delo državnih odvetnikov in zmanjšal politični vpliv na njihovo delovanje ter preprečil morebitne pritiske. Povod za razmišljanje o tej spremembi, napiše, je bila izkušnja nekdanjega generalnega državnega odvetnika, ki je bil kritiziran zaradi domnevnega neupoštevanja navodil vlade v zvezi s tožbami proti protestnikom.

Suzana Kos poudari, da Državno odvetništvo RS v Sloveniji opravlja ključne naloge na področju pravosodja, saj zastopa državo pred vsemi nacionalnimi in mednarodnimi sodišči, in meni, da trenutna ureditev ne zagotavlja zadostne neodvisnosti od politične oblasti, zato stroka poziva k spremembi statusa državnih odvetnikov, da bi lahko bolj svobodno opravljali svoje naloge v javnem interesu. V prispevku sklene, da predlog za umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo ne vključuje sprememb glede plač državnih odvetnikov, ampak se osredotoča na zagotavljanje neodvisnega dela in preprečevanje političnih pritiskov.

VIR: <https://www.delo.si/novice/slovenija/spremembe-po-izkusnji-z-zahtevami-alesa-hojsa/>

4.5.2.4.3 Članek Petra Lovšina o funkcionarskem statusu v časopisu Dnevnik – 21. marec 2023

Novinar Peter Lovšin v prispevku z naslovom »Državni odvetniki hočejo nazaj funkcionarski status« piše o prizadevanjih državnih odvetnikov za spremembe statusa, ki bi povečale njihovo neodvisnost in preprečile politične pritiske. Ena od ključnih zahtev je vpis Državnega odvetništva RS v ustavo in vrnitev funkcionarskega statusa, ki so ga izgubili pred šestimi leti. Poudari besede generalne državne odvetnice dr. Ane Kerševan, ki jih je izrekla na posvetu »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«: *»Pomen naših zavez in pristojnosti terja zaščito pred tveganji, zaradi česar predlagamo, da se obstoj državnega odvetništva ne veže le na zakon, ampak na ustavo, tako kot pri preostalih pravosodnih organih.«*

Lovšin opozori, da je v preteklosti prihajalo do političnih pritiskov na Državno odvetništvo RS, še posebej med tretjo vlado Janeza Janše. V tem obdobju je bilo Državno odvetništvo RS zlorabljeno za politične obračune, kar je sprožilo skrb glede njihove neodvisnosti. Lovšin opozori tudi na dejstvo, da Državno odvetništvo RS ni ustavno zavarovano, kar pomeni, da ga vsaka vladna koalicija lahko ukine ali preoblikuje po svojih željah.

Glede na naloge in odgovornosti, ki jih opravljajo državni odvetniki, konča Lovšin, bi morali imeti večjo samostojnost in neodvisnost od političnih pritiskov. Predlog za vpis Državnega odvetništva RS v ustavo bi po Lovšinovih besedah okrepil neodvisnost Državnega odvetništva RS od politične oblasti in zagotovil, da lahko državni odvetniki učinkovito opravljajo svoje naloge v imenu javnega interesa. Vrh obrazca

VIR: <https://www.dnevnik.si/1043019449>

##### 4.5.3 Sodelovanje zunanjih strokovnjakov in tujih odvetnikov

###### 4.5.3.1 Sodelovanje zunanjih strokovnjakov

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

ZDOdv v prvem odstavku 15. člena določa, da sme državni odvetnik v posamezni zadevi pritegniti k sodelovanju zunanje strokovnjake, če oceni, da potrebuje njihovo pomoč glede posameznih strokovnih vprašanj in bo to pripomoglo k hitrejši razjasnitvi zadeve. 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, kar vzpostavlja večjo preglednost poslovanja organa.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS pritegnilo k sodelovanju zunanje strokovnjake v 5 zadevah: vključenih je bilo 5 različni strokovnjakov, za njihovo sodelovanje je Državno odvetništvo RS odštelo 13.629,11 evra. Strokovni pomočniki so državnim odvetnikom nudili pomoč pri zadevah glede vprašanj, ki terjajo specifično znanje z raznih strokovnih področij, s katerim državni odvetniki ne razpolagajo (npr. pri podaji pripomb na izvedenska mnenja ali pri pripravi vprašanj za sodne izvedence).

###### 4.5.3.2 Vključitev druge strokovno usposobljene domače ali tuje pravne ali fizične osebe

Po 19. in 20. členu ZDOdv je vključitev strokovnjakov za zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami možno tako, da Vlada RS na predlog generalnega državnega odvetnika v primeru, ko obstajajo dejanske ali pravne ovire, zaradi katerih državni odvetnik ne more zastopati, pooblasti drugo strokovno usposobljeno osebo oziroma jo vključi za pomoč pri zastopanju.

Z namenom kakovostnega in učinkovitega zastopanja Republike Slovenije v vsebinskem in procesnem smislu kot tudi z vidika skrbi za njene premoženjske interese je bilo tudi v letu 2023 izvedenih nekaj postopkov za pomoč druge strokovno usposobljene domače ali tuje pravne ali fizične osebe pred tujimi in mednarodnimi sodišči in arbitražami, ko zaradi dejanskih ali pravnih ovir državni odvetniki ne morejo opravljati nalog zastopanja. Postopki izbire se izvajajo v skladu z internim aktom, to je Protokolom za izbiro fizične ali pravne osebe za zastopanje v tujini.

Za zadeve, ki se nanašajo na izterjavo terjatev, ki jih ima Republika Slovenija do dolžnikov s prebivališčem, sedežem in/ali izvršilnimi sredstvi v drugi državi, sta bila s pomočjo javnega poziva izbrana odvetnika oziroma odvetniška družba v Republiki Hrvaški in Republiki Romuniji. Postopki izbire odvetnikov se nadaljujejo tudi za druge države, v katerih imajo dolžniki z dolgom do Republike Slovenije prebivališče, sedež in/ali izvršilna sredstva.

##### 4.5.4 Informacije javnega značaja

V skladu s 37. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: [ZDIJZ](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336)) morajo državni organi in organi lokalnih skupnosti pripraviti letno poročilo o svojem izvajanju tega zakona ter ga poslati Ministrstvu za javno upravo. Vsebina letnega poročila je določena v 27. členu [Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6941).

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 v primerjavi z letoma 2022 in 2021 evidentiralo zmanjšanje števila vloženih zahtev za dostop do informacij javnega značaja, kar se je odrazilo tudi pri skupnem številu rešenih zahtev. Iz letnega poročila o izvajanju ZDIJZ za leto 2023 izhaja, da je Državno odvetništvo RS v preteklem letu rešilo skupno 13 zahtev, kar je dobrih 28 odstotkov manj kot v letu 2022, ko je bilo rešeno 18 zahtev. Od skupno rešenih 13 zahtev je bilo v celoti ugodeno 3 zahtevam (23,08 odstotka), delno ugodenih oziroma delno zavrnjenih zahtevkov ni bilo, 10 zahtev prosilcev (76,92 odstotka) pa je bilo v celoti zavrnjenih.

Skupno število razlogov, zaradi katerih je Državno odvetništvo RS zavrnilo zahtevo prosilca, je bilo 18, in sicer:

* v petih primerih pošiljanje zahtevanih dokumentov prosilcem ni bilo mogoče, ker Državno odvetništvo RS z informacijami javnega značaja, na podlagi katerih bi prosilcu glede te zahteve lahko ugodilo, ni razpolagalo (nista bila izpolnjena drugi in tretji pogoj iz 4. člena ZDIJZ);
* v štirih primerih, ker so se zahtevane informacije nanašale na varovane osebne podatke (3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ);
* v enem primeru, ker je bil podatek pridobljen ali sestavljen zaradi pravdnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi v povezavi s predhodnim postopkom po ZDOdv (8. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ);
* v enem primeru, ker so se zahtevane informacije nanašale na zaupnost davčnega postopka/tajnosti (5. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ);
* v treh primerih, ker so se zahtevane informacije nanašale na notranje delovanje/dejavnost organa (11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ);
* v dveh primerih, ker so se zahtevane informacije nanašale na dostop, omejen strankam/udeležencem postopka (prvi odstavek 5.a člena ZDIJZ);
* v dveh primerih, ker so se zahtevane informacije nanašale na varovanje tajnosti vira (tretji odstavek 5.a člena ZDIJZ).

Pri informacijskem pooblaščencu je bilo vloženih skupno 5 pritožb, to je 16,7 odstotka manj kot v letu 2022, ko je bilo vloženih 6 pritožb. Od skupno 5 vloženih pritožb je informacijski pooblaščenec v 3 zadevah pritožbo v celoti zavrnil, v 2 zadevah pa je pritožbi delno ugodil oziroma jo delno zavrnil.

##### 4.5.5 Dejavnosti Državnega odvetništva RS na področju mednarodnega sodelovanja

Z odredbo generalne državne odvetnice z dne 20. 1. 2023 je bila ustanovljena delovna skupina

za sodelovanje z organi, ki v drugih državah opravljajo primerljive naloge, kot jih Državno odvetništvo RS opravlja v Republiki Sloveniji.

Upoštevaje eno od temeljnih nalog Državnega odvetništva RS, ki je zaščita premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije ter s tem krepitev delovanja pravne države, je usmeritev delovne skupine definirala jasno izražena potreba po nadgrajevanju organiziranosti in načinu dela zastopnika države tudi s prenosom dobrih praks primerljivih organov v drugih državah.

Delovna skupina je zlasti zadolžena za vzpostavitev oziroma za nadaljevanje že vzpostavljenega sodelovanja s primerljivimi organi v EU in širše. Delovna skupina je nadaljevala tudi dejavnosti v smeri ustanovitve mednarodnega združenja zastopnikov držav pred sodišči.

V okviru predsedovanja Republike Slovenije Svetu EU je Državno odvetništvo RS namreč od 2. do 4. novembra 2021 v Unionski dvorani GH Union v Ljubljani organiziralo 1. mednarodno konferenco zastopnikov držav pred nacionalnimi sodišči. Udeležba na konferenci je bila mednarodno zelo pestra, od nordijskih držav (Norveške, Švedske Danske in Finske) do Nizozemske, Portugalske, Španije, Malte, Avstrije, Italije, Poljske, Hrvaške, Srbije in Severne Makedonije. Od skupno 44 udeležencev se je dogodka večina udeležila v živo, tretjina udeležencev pa je dogodek spremljala na daljavo.

Sklepi mednarodne konference so bili naslednji:

* Odločeni smo sodelovati: to sodelovanje želimo povzdigniti na višjo raven, ga ustrezno organizirati in mu zagotoviti primerno strukturo, predvsem pa ga z institucionalizacijo napraviti trajno. Menimo, da je napočil čas, da se tudi zastopniki, ki zastopamo države pred sodišči, ustrezno organiziramo in organizirani prispevamo k vzpostavitvi in utrjevanju miru in pravičnosti, človekovih pravic, spoštovanja načel pravne države in nasploh dvigu standardov pravne kulture in kulture in etike zastopanja držav kot strank pred sodišči.
* Začeli bomo skromno, vendar smo v svojih ciljih ambiciozni. Naslonili se bomo na izkušnje kolegov, ki imajo s sodelovanjem že dobre izkušnje, in jih poskusili še nadgraditi.
* Projekta se bomo lotili postopoma. Nekje je treba začeti. Prvi delovni sekretariat prihodnjega mednarodnega združenja zastopnikov držav pred sodišči bo na Državnem odvetništvu RS. Poskrbeli bomo za to, da bomo povezali vse tiste, ki želite prispevati k vzpostavitvi in začetku delovanja mednarodnega združenja, in storili vse, da skupaj pripravimo podlage za vzpostavitev in začetek dela mednarodnega združenja.
* Združeni smo močnejši, zato bomo izkoristili vse svoje notranje zmogljivosti, iskali pa bomo tudi pomoč in podporo pri naših naravnih zaveznikih, v katerih interesu je, da je pravno zastopanje pred sodišči čim bolj učinkovito in kakovostno: naše vlade, institucije EU (med temi zlasti, a ne samo, Evropska komisija) in Sveta Evrope, domače in mednarodne pravniške organizacije, organizacije pod okriljem OECD in Združenih narodov.
* Delali bomo odprto in javno. O svojem napredku in izzivih bomo vse sproti obveščali, vedno pa so vsi dobrodošli, da prispevajo svoj delež k uspehu našega skupnega projekta.

Konferenca je imela velik simbolni pomen tako za Državno odvetništvo RS kot tudi za Slovenijo, zaradi česar je bila pobuda o ustanovitvi mednarodnega združenja deležna velike podpore sodelujočih držav.

Namen mednarodnega združenja, k ustanovitvi katerega je delovna skupina usmerila svoja prizadevanja v letu 2023, je krepitev pomembnega prispevka k izmenjavi znanj, izkušenj in dobrih praks na področju zastopanja držav. Sodelujoče države na konferenci, s katerimi smo tudi v letu 2023 obnovili stike, so bile: Hrvaška, Poljska, Portugalska, Španija, Danska, Finska, Avstrija, Malta, Srbija, Severna Makedonija, Norveška. Osnova za ponovno vzpostavitev stikov je bil že v okviru konference izdelana »Joint Declaration on establishing the International Association of State Agents before National Courts«, ki predvideva tako imenovane promotorje ter podpornike. Promotorici sta Poljska in Norveška, ki sta aktivnejši članici, drugi so podporniki.

Delovna skupina je ugotovila, da bi bile za uresničitev namere za ustanovitev mednarodnega združenja zastopnikov držav potrebne številne dodatne dejavnosti, med njimi mreženje in navezovanje stikov s podobnimi organi v drugih državah ter tudi izvedba študijskih obiskov, ki bi razjasnili vprašanja v zvezi s samostojnostjo in avtonomnostjo državnih odvetništev in ne nazadnje nacionalno suverenostjo.

Kljub zahtevni nalogi je Državno odvetništvo RS na pobudo sodelujočih na konferenci ponudilo, da naj bo prvi delovni sekretariat prihodnjega mednarodnega združenja zastopnikov držav pred sodišči na Državnem odvetništvu RS. S tem namenom je bilo z naše strani izdelano posebno spletišče prihodnjega mednarodnega združenja, po katerem smo komunicirali z udeleženci mednarodne konference. Po spletišču se je razposlal splošni vprašalnik, ki bi ustrezal različnim tipom organizacij in pristojnostim zastopnikov držav pred nacionalnimi sodišči.

Delovna skupina je po vzoru mednarodnega sodelovanja Državnega odvetništva RS v preteklosti v letu 2023 v zvezi z aktualnimi vprašanji posameznim institucijam, ki opravljajo naloge zastopanja držav pred nacionalnimi sodišči, pošiljala splošne vprašalnike, na podlagi katerih je bilo možno pridobiti za nas aktualne odgovore, na primer glede samostojnosti organa, umestitve organa in o njegovi vlogi v procesih oblastnega odločanja znotraj posameznih držav, glede vprašanja statusa in plač zastopnikov in podobno.

Ena od prednostnih nalog delovne skupine je ponovni zagon spletišča in njegova promocija med partnerskimi državnimi odvetništvi.

Delovna skupina je bila v letu 2023 zadolžena tudi za organizacijo obiskov raznih delegacij na Državnem odvetništvu RS z mednarodnim dejavnikom. Tako je 1. 9. 2023 gostila nizozemsko združenje mladih odvetnikov. V okviru gostovanja je bilo predstavljeno delovanje Državnega odvetništva RS, izmenjale so se izkušnje udeležencev. V okviru mreže EJTN se je izvedel tudi sprejem tujih sodnikov in tožilcev 11. oktobra 2023 in sprejem tujega pravosodnega osebja 25. oktobra 2023.

Delovna skupina si je za prihodnost zadala številne nove izzive, in sicer:

* proučitev potrebe za vključevanje zastopnikov držav pred mednarodnimi sodišči v mednarodno združenje,
* proučitev možnosti za pobudo za ustanovitev posvetovalnega sveta državnih odvetnikov v okviru Sveta Evrope,
* ustanovitev mednarodnega združenja zastopnikov držav pred sodišči in prevzemanje aktivne vloge v njem,
* nadaljnje prijavljanje na razpisane projekte Evropske komisije za nadaljevanje projekta Izboljšanje učinkovitosti državnega odvetništva in na projekte z drugih področij, ki bi pomenili izboljšanje digitalne pismenosti in vpeljevanje modernih tehnologij v delo državnega odvetnika,
* krepitev in izvedba dvostranskih in večstranskih srečanj s predstavniki drugih držav.

V letu 2024 naj bi tako potekala dvostranska – bilateralna srečanja z nam sorodnimi organi v državah, s katerimi smo v preteklosti najbolj aktivno komunicirali oziroma sodelovali oziroma so bile najaktivnejše glede pošiljanja odgovorov na predhodno poslane vprašalnike. To so predvsem: Hrvaška, Avstrija, Italija, Norveška in Malta.

Za zagotavljanje aktivnejše vloge delovne skupine pri izvajanju odredbe o njeni ustanovitvi bi bilo seveda treba načrtovati in zagotoviti finančna sredstva, s pomočjo katerih bi izvajali dvostranska srečanja ter uspešno nadaljevali mednarodno uveljavljanje in krepili prepoznavnost Državnega odvetništva RS.

##### 4.5.6 Standardi profesionalne etike državnih odvetnikov

Z namenom zagotavljanja najvišjih standardov delovanja Državnega odvetništva RS na področju varovanja premoženjskih in ustavnih interesov Republike Slovenije ter javnega interesa, z namenom varovanja ugleda države in državnega odvetništva kot samostojnega in avtonomnega državnega organa ter v prizadevanju za krepitev zaupanja družbe v organe pravosodja ter vrednote pravne države so bili na Državnem odvetništvu RS sprejeti Standardi profesionalne etike državnih odvetnikov.

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

#### 4.6 Projekti Državnega odvetništva RS

##### 4.6.1 Uvod

Digitalizacija poslovnega okolja je pomemben razvojni in strateški cilj Državnega odvetništva RS. K temu cilju so usmerjeni vsi projekti, ki potekajo na Državnem odvetništvu RS. Nadaljnja digitalizacija poslovanja pomeni celostno spremembo organizacije ob uporabi ali prenovi informacijsko-komunikacijske tehnologije z namenom večje produktivnosti, trajnostne naravnanosti in doseganja finančnih prihrankov. Digitalizacija skupaj z optimizacijo operativnih procesov omogoča nove poslovne modele in spodbuja inovacije tudi v delu in poslovanju Državnega odvetništva RS.

Državno odvetništvo RS je bilo do zdaj usmerjeno zlasti v digitalizacijo poslovnih procesov in informacijskih zbirk, torej k izgradnji IS Vpisniki in na zagotavljanje mobilnosti državnega odvetnika. Nadaljnja digitalizacija pa je usmerjena k cilju brezpapirnega poslovanja z zastopanimi državnimi institucijami in poslovanja z zunanjimi uporabniki (državljani, pravnimi osebami).

Na področju digitalizacije so bili v letu 2023 aktualni naslednji projekti:

* projekt »Izboljšanje informacijskega sistema in procesov poslovanja na Državnem odvetništvu in Državnem tožilstvu«,
* projekt »Priprava orodij za zagotavljanje kakovosti poslovnih procesov na Državnem odvetništvu RS«,
* projekt »Digitalizacija in povezljivost Državnega odvetništva RS«,
* projekt »Digitalna vstopno/izstopna točka Državnega odvetništva RS«.

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

###### 4.6.2.1 Cilj:

Cilj projekta je izgradnja sodobnega informacijskega sistema. Projekt se izvaja v okviru operacije »Učinkovito pravosodje«. Operacijo sofinancirata Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada in Republika Slovenija.

###### 4.6.2.2 Rezultati:

* informacijski sistem, ki bo trajnosten in bo omogočal nemoteno delo, sledil novim zahtevam organizacije in poslovanja Državnega odvetništva RS, omogočal prilagajanje IS novim tehnološkim zahtevam ter nadgradnje tudi v prihodnosti, omogočal povezovanje, izmenjavo dokumentov in podatkov z zunanjimi servisi;
* razbremenitev uporabnikov in zmanjšanje števila vnosnih napak;
* zmanjšanje obsega administrativnih opravil, pri čemer se vsako opravilo izvaja na najnižji možni ravni kompetenc;
* državni odvetniki bodo imeli pri svojem delu na voljo kakovostnejše podatke;
* učinkovito in preprosto upravljanje dokumentov.

###### 4.6.2.3 Izvedene dejavnosti v letu 2023:

Po uspešno zaključenem javnem naročilu v decembru 2022 je Državno odvetništvo RS v januarju 2023 začelo izvajati projekt izgradnje novega informacijsko-dokumentnega sistema z imenom IS Feniks. Projekt je potekal v okviru operacije Učinkovito pravosodje, ki je bila financirana iz evropskih in integralnih sredstev; Ministrstvo za pravosodje je nastopalo kot upravičenec, Državno odvetništvo RS pa kot udeleženec. Operacija se je izvajala v okviru operativnega programa kohezijske politike 2014–2020, zato je imel projekt izgradnje novega informacijsko-dokumentnega sistema izjemno kratek rok izvedbe, in sicer je bilo treba prevzem IS Feniks izvesti do 12. 12. 2023. Z zaključkom projekta je Državno odvetništvo RS v roku, skladnem z zahtevami projekta, nov IS Feniks dne 12. 12. 2023 dejansko že prevzelo v uporabo in je IS Feniks v celoti nadomestil stari IS Vpisniki.

##### 4.6.3 Projekt »Priprava orodij za zagotavljanje kakovosti poslovnih procesov na Državnem odvetništvu RS«

###### 4.6.3.1 Cilj:

Cilj projekta je bil izdelava eVodiča v obliki priročnika za novozaposlene ali na začetku dela na

posameznem področju ter kot orodje za pomoč pri delu. Projekt je bil delno financiran v okviru podaktivnosti »Izboljšanje informacijskega sistema in procesov poslovanja Državnega odvetništva in Državnega tožilstva«, v okviru operacije »Učinkovito pravosodje«, potrjene s strani organa upravljanja – Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko z odločitvijo o podpori št. 303-21/2016/21 z dne 21. 9. 2016 in njenimi spremembami. Operacijo sta sofinancirala Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada in Republika Slovenija iz finančnih sredstev, zagotovljenih na proračunski postavki Ministrstva za pravosodje.

###### 4.6.3.2 Rezultati:

* opredelitev in nabor potrebnih vrst znanja in veščin za državne odvetnike in javne uslužbence za zagotavljanje kakovosti poslovnega procesa;
* klasifikacija vsebin po poslovnih področjih/procesih in nabor potrebnih znanja in veščin za posamezni profil zaposlenih na Državnem odvetništvu RS;
* nabor orodij za pomoč pri delu.

###### 4.6.3.3 Izvedene dejavnosti v letu 2023:

Ministrstvo za pravosodje je sredi leta 2023 izvedlo evidenčno javno naročilo, v okviru katerega je bil za izvedbo projekta izbran izvajalec Avtenta, d. o. o. Rok za izvedbo projekta je bil 30. 11. 2023.

V septembru in oktobru 2023 je bila na Državnem odvetništvu RS izvedena vrsta delavnic z izvajalcem. Projekt je bil zaključen v roku s predajo priročnika eVodič naročniku in uporabniku ter njegovo objavo na intranetni strani Državnega odvetništva RS. Priročnik vsebuje osnovne informacije o Državnem odvetništvu RS, znanje in kompetence, ki jih potrebujemo zaposleni, ter vrsto splošnih in praktičnih informacij. Prepričani smo, da bo ta priročnik postal zvesti spremljevalec vsem zaposlenim na Državnem odvetništvu RS.

##### 4.6.4 Projekt »Digitalizacija in povezljivost Državnega odvetništva RS«

Projekt »Digitalizacija in povezljivost Državnega odvetništva RS« je potrjen v okviru načrta za okrevanje in odpornost, v okviru ukrepa digitalizacija pravosodja (šifra: C2.K7.IN). Načrt za okrevanje in odpornost (NOO) je nacionalni program reform in naložb, s katerimi želi država ublažiti gospodarske in socialne posledice pandemije COVID-19.

Projekt pomeni nadaljevanje projektov na področju digitalizacije Državnega odvetništva RS, s posebnim poudarkom na povezovanju in odprtosti Državnega odvetništva RS do državljanov, gospodarskih subjektov in državnih institucij.

###### 4.6.4.1 Cilj:

Cilj investicije je uvedba e-poslovanja na segmentu vhodnih dokumentov Državnega odvetništva RS po spletnem portalu.

###### 4.6.4.2 Rezultati:

* večja dostopnost in prilagojenost sodobnim načinom poslovanja;
* preglednejši in hitrejši postopki;
* odprava administrativnih ovir brez naknadnega dopolnjevanja vlog;
* avtomatizacija obdelave dokumentov, povezava z IS Feniks ter varna hramba dokumentov in vsebin;
* bolj kakovostni podatki, pridobljeni na vnaprej predvideni način.

Dodana vrednost za državljane in zastopane subjekte:

* preprostejše, hitrejše in cenejše poslovanje z Državnim odvetništvom RS,
* zaradi vgrajenih mehanizmov za preverjanje pravilnosti podatkov pričakujemo manj napak in pomanjkljivosti, zaradi česar bo potrebnih manj dopolnitev ali popravkov že vloženih vlog,
* spremljanje statusa obravnavanih vlog,
* prejemanje dokumentov v digitalni obliki, po digitalnih poteh.

Dodana vrednost za Državno odvetništvo RS:

* enotna oblika in struktura prejetih vlog in podatkov,
* hitrejše in preprostejše poslovanje z državljani in zastopanimi subjekti,
* nižji stroški poslovanja,
* možnosti za (delno) avtomatizacijo poslovnih procesov.

###### 4.6.4.3 Izvedene dejavnosti v letu 2023:

Državno odvetništvo RS je kot izvajalec ukrepa (IU) v januarju 2023 začelo izvajati projekt z zaposlitvijo javnega uslužbenca za določen čas za izvajanje projekta. S sprejetjem dokumentov za vzpostavitev sistema notranjih kontrol za boj proti goljufijam (Strategija za boj proti goljufijam z akcijskim načrtom, Izjava organa o politiki na področju boja proti goljufijam, Samoocena tveganja za goljufije s kazalniki goljufij, Načrt integritete in Interno pravilo in postopki za prijavo suma goljufij ter zaščito prijaviteljev neetičnih/nezakonitih dejanj) je bil vzpostavljen notranji pravnoformalni okvir za izvajanje projekta. Izvedena je bila dodatna notranja analiza zadevnih poslovnih procesov in vzorcev dokumentov ter pripravljen osnutek osnovnega nabora metapodatkov in strukture za posamezne vloge. Potekala je komunikacija z notranjimi (državni odvetniki in podporno osebje) in zunanjimi (Ministrstvom za digitalno preobrazbo, Finančno upravo RS) deležniki, da so se pridobile vse potrebne informacije za dodatno opredelitev zahtevanih funkcionalnih in tehničnih lastnosti predvidene rešitve.

Zaključek projekta je predviden v drugi polovici leta 2024.

##### 4.6.5 Projekt »Digitalna vstopno/izstopna točka Državnega odvetništva RS«

V okviru projektne skupine za evropsko kohezijsko politiko 2021–2027 (ustanovljeno v okviru Ministrstva za pravosodje) je Državno odvetništvo RS prijavilo projekt z naslovom »Digitalna vstopno/izstopna točka Državnega odvetništva RS«. Projekt »Digitalna vstopno/izstopna točka Državnega odvetništva RS« je skupaj z drugimi projekti pravosodnih organov vključen v program projektov za izvajanje evropske kohezijske politike 2021–2027.

Program za izvajanje evropske kohezijske politike 2021–2027 je tehnično usklajen z Evropsko komisijo, Vlada Republike Slovenije ga je potrdila konec septembra 2022. Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko je nato 28. 10. 2022 Evropski komisiji uradno poslala Program za izvajanje evropske kohezijske politike 2021–2027. Evropska komisija je v decembru 2022 potrdila program evropske kohezijske politike za obdobje 2021–2027, ki Sloveniji omogoča dostop do 3,2 milijarde evrov evropskih sredstev. Del teh sredstev je namenjen tudi za pravosodje.

###### 4.6.5.1 Cilji:

Uporaba umetne inteligence pri razvrščanju dokumentov v področne vsebinske sklope in hkrati vzpostavitev interaktivnega sistema v podporo svetovalni funkciji Državnega odvetništva RS.

###### 4.6.5.2 Izvedene dejavnosti v letu 2023:

V letu 2023 je bila izdelana novelirana ocena finančne dinamike izvajanja projekta »Digitalna vstopno/izstopna točka Državnega odvetništva RS« po letih za obdobje od 2024 do 2027.

## II. POSEBNI STATISTIČNI DEL

**Državno odvetništvo RS k poglavju o posebnem statističnem delu najprej pojasnjuje, da so vsi podatki v predmetnem letnem poročilu o delu Državnega odvetništva RS za leto 2023 pripravljeni po stanju na dan 1. 12. 2023.**

Kot je bilo že pojasnjeno v predhodnih poglavjih tega poročila, je Državno odvetništvo RS z 12. 12. 2023 prešlo na nov informacijski sistem, v katerem se vodijo vse zadeve, iz previdnosti ter v izogib morebitnim napakam pri migraciji podatkov pa so bili statistični zajemi izvedeni še iz starega informacijskega sistema Vpisniki, torej še pred prenosom podatkov v novi informacijski sistem Feniks.

### 1. PODATKI O GIBANJU ZADEV PO PODROČJIH IN PO ODDELKIH

**Pojasnila k statističnim podatkom:**

Podatek »zaključeno« na koncu obdobja se nanaša na število spisov, ki so bili zaključeni leta 2023 in so ostali zaključeni tudi na dan 1. 12. 2023. To pomeni, da so bili ob morebitni reaktivaciji do 1. 12. ponovno zaključeni. Če pa so bili spisi reaktivirani, vendar do konca statističnega obdobja poročanja ne ponovno zaključeni, potem so prikazani v okviru podatka »v delu«.

Zaradi lažje, preglednejše in statistično pravilnejše primerljivosti podatkov s preteklimi leti so v splošne statistične podatke poleg zadev s področja dela, ki jih vsebuje tabela 4, vključeni tudi podatki o zadevah s področja izdelave pravnih mnenj, pa tudi postopkov pred ESČP, sodišči Evropske unije (SEU in SSEU) in sodiščem EFTA ter o drugih zadevah Mednarodnega oddelka. Teh tabela 4 namreč ne vključuje, so pa podatki o številu zadev s področja »pravna mnenja« delno vključeni v tabelo 12, s področja postopkov pred ESČP in sodišči EU pa v tabelo 14.

Pri posameznih procesnih statusih Republike Slovenije se pri zajemu statističnih podatkov ne dela razlik glede na vrsto ali fazo posameznega postopka in so enotno uporabljeni izrazi tožena stranka, tožeča stranka in stranski intervenient. V statistični podatek za toženo stranko so tako zajete tudi zadeve iz postopkov poskusa mirne rešitve spornega razmerja, ko je na Državno odvetništvo RS vložen predhodni zahtevek zoper Republiko Slovenijo, v statistični podatek za tožečo stranko pa vse zadeve, ko je Državno odvetništvo RS prejelo zadevo, v kateri se uveljavlja zahtevek proti nasprotni stranki (ne glede na to, ali je tožba na sodišče že vložena ali pa morda še ne, pri čemer so razlogi za to lahko različni, npr. zbiranje dokumentacije in priprava dejanske ter pravne podlage zahtevka, pošiljanje poziva za prostovoljno izpolnitev obveznosti ipd.).

**Tabela 4: Gibanje zadev ZBIRNO**

Pojasnilo k tabeli 4:

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

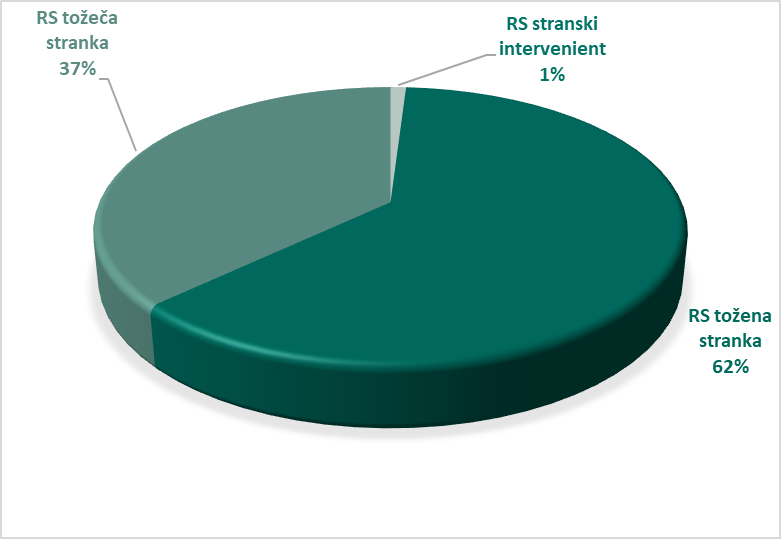
|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let | letni pripad zadev | zadeve v delu skupaj | število rešenih zadev | število nerešenih zadev na dan 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 1.187 | 573 | 1.760 | 667 | 1.093 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 2.175 | 649 | 2.824 | 698 | 2.126 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 22 | 51 | 73 | 54 | 19 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 2 | 6 | 8 | 6 | 2 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 43 | 142 | 185 | 141 | 44 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 82 | 0 | 82 | 27 | 55 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 12.931 | 3.523 | 16.454 | 6.754 | 9.700 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 10.095 | 3.760 | 13.855 | 5.105 | 8.750 | NP |
| nepravdni postopki | 10.062 | 14.691 | 24.753 | 16.813 | 7.940 | NP |
| postopki razlastitev | 1.644 | 889 | 2.533 | 900 | 1.633 | NP |
| upravne zadeve | 2.725 | 13.964 | 16.689 | 16.114 | 575 | NP |
| postopki po ZDen | 65 | 1 | 66 | 10 | 56 | NP |
| postopki po ZIKS | 15 | 1 | 16 | 6 | 10 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | NP |

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 573 novih **civilnopravnih in gospodarskih zadev**, katerih skupna sporna vrednost znaša 489.291.137,31 evra.

Zadev, v katerih je zahtevana vrednost višja od 1 milijona evrov, je bilo v letu 2023 prejetih 9, in sicer njihova skupna sporna vrednost znaša 146.718.287,31 evra.

Republika Slovenija je tožena stranka v 357 prejetih zadevah, v 210 prejetih zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 6 prejetih zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

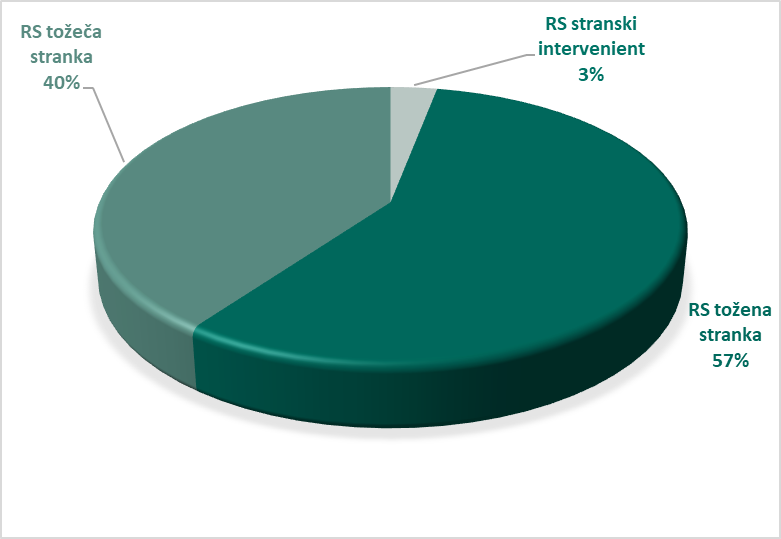
**Grafikon: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v prejetih civilnopravnih in gospodarskih zadevah**



Civilnopravnih in gospodarskih zadev je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delu 1.760. Njihova skupna sporna vrednost je znašala 1.808.324.279,95 evra.

Republika Slovenija je tožena stranka v 1.007 zadevah, v 707 zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 46 zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

**Grafikon: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v civilnopravnih in gospodarskih zadevah v delu**

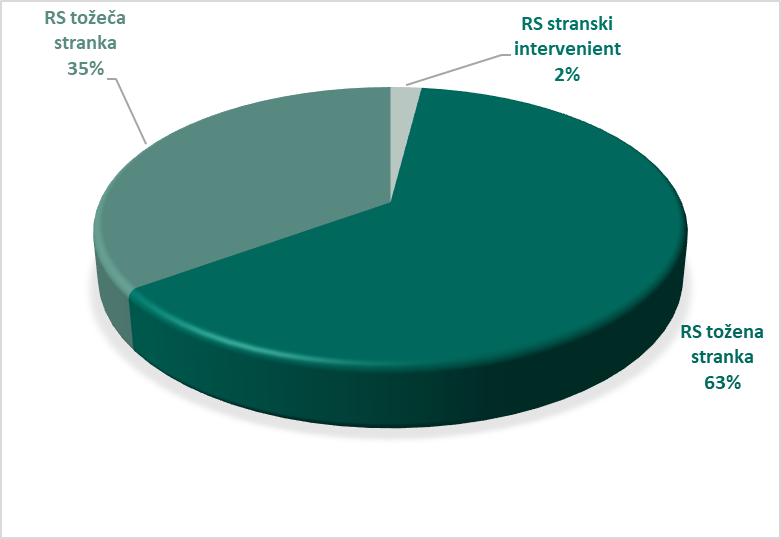


Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 667 civilnopravnih in gospodarskih zadev.

Skupna sporna vrednost v vseh zaključenih civilnopravnih in gospodarskih zadevah je bila 953.005.310,76 evra, Republiki Sloveniji pa je bilo naloženo plačilo zneska v skupni višini 5.154.242,67 evra, in sicer je Republika Slovenija izgubila spore v vrednosti 438.387,53 evra, sklenila pa je tudi poravnave, s katerimi se je zavezala k plačilu zneskov v skupni višini 4.715.855,14 evra.

Republika Slovenija je bila v 418 zaključenih zadevah tožena stranka, v 237 zaključenih zadevah tožeča stranka, v 12 zaključenih zadevah pa je imela Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

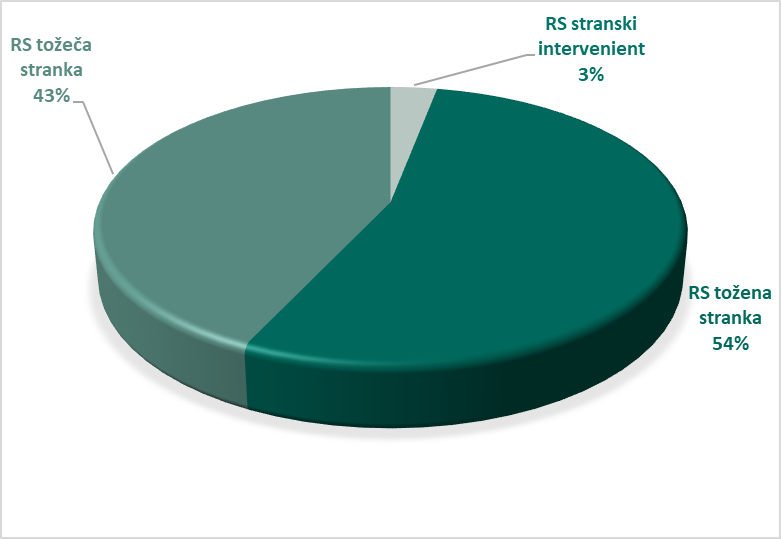
**Grafikon: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v zaključenih civilnopravnih in gospodarskih zadevah**

****

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 1.093 zadev, ki so se prenesle v leto 2024. V vseh še odprtih civilnopravnih in gospodarskih zadevah je skupna sporna vrednost 856.165.894,77 evra. Odprtih zadev, v katerih je vrednost spora višja od 1 milijona evrov, je 72.

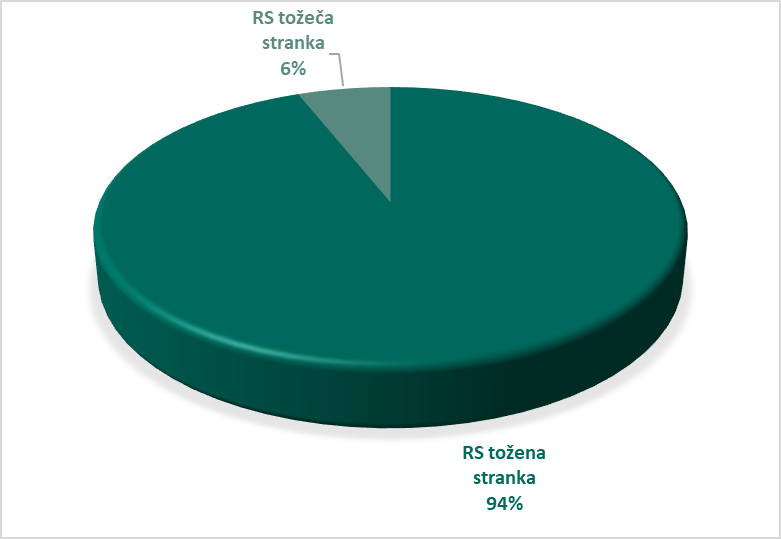
Republika Slovenija je tožena stranka v 592 odprtih zadevah, v 465 odprtih zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 36 odprtih zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

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



V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 649 novih **delovnopravnih in socialnopravnih zadev**. Od tega je Republika Slovenija tožena stranka v 607 zadevah, v 42 zadevah pa je Republika Slovenija tožeča stranka.

**Grafikon: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v prejetih delovnopravnih in socialnopravnih zadevah**



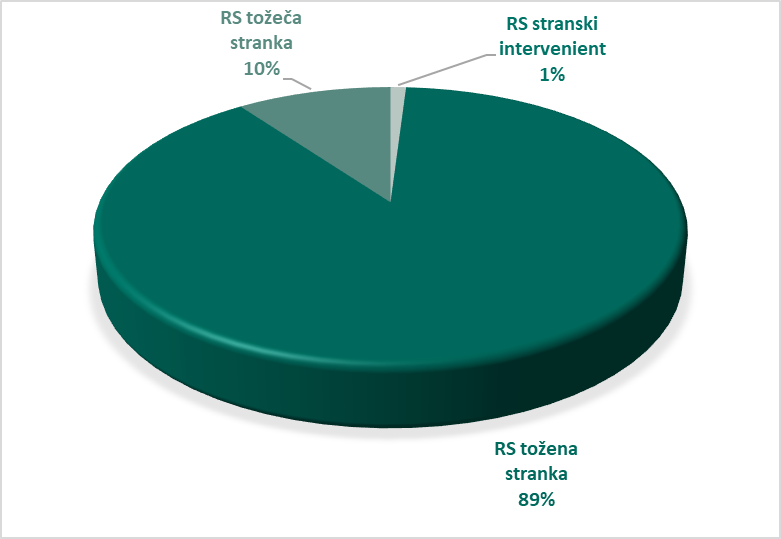
Delovnopravnih in socialnopravnih zadev je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delu 2.824. Od tega je Republika Slovenija tožena stranka v 2.731 zadevah, v 90 zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka, v 3 zadevah pa ima Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

**Grafikon: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v delovnopravnih in socialnopravnih zadevah v delu**



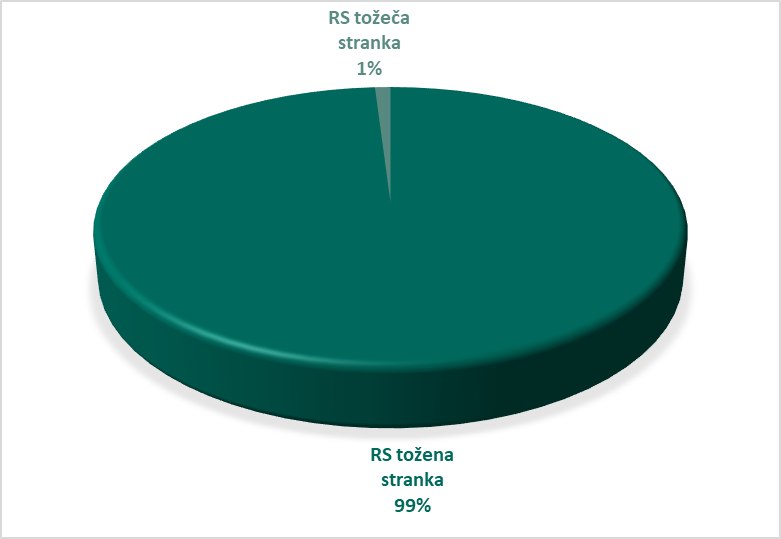
Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 698 delovnopravnih in socialnopravnih zadev. Od tega je bila Republika Slovenija v 622 zaključenih zadevah tožena stranka, v 70 zadevah tožeča stranka, v 6 zaključenih zadevah pa je imela Republika Slovenija status stranskega intervenienta.

**Grafikon: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v zaključenih delovnopravnih in socialnopravnih zadevah**



V leto 2024 se je preneslo 2.126 delovnopravnih in socialnopravnih zadev, ki so bile odprte na dan 1. 12. 2023. Od tega je Republika Slovenija tožena stranka v 2.119 zadevah, v 7 zadevah je Republika Slovenija tožeča stranka.

**Grafikon: Posamezni procesni statusi Republike Slovenije v odprtih delovnopravnih in socialnopravnih zadevah**



Na področju **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)** je Državno odvetništvo RS v leto 2023 preneslo 22 nerešenih zadev, na novo pa prejelo 51 zadev. V delu je imelo 73 zadev, zaključilo je 54 zadev. V leto 2024 je preneslo 19 zadev.

S področja **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o prekrških (ZP-1)** je Državno odvetništvo RS v leto 2023 preneslo 2 nerešeni zadevi. Na novo je prejelo 6 zadev in je torej v letu 2023 v delu imelo 8 zadev. Zaključilo je 6 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa sta bili odprti 2 zadevi.

S področja **postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO)** je Državno odvetništvo RS v leto 2023 preneslo 43 odprtih zadev. Na novo je prejelo 142 zadev. Obravnavalo je torej 185 zadev, zaključilo je 141 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih še 44 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2023 odprtih 82 zadev **s področja odškodninskih zahtevkov po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)**.Na novo Državno odvetništvo RS ni prejelo nobene zadeve. V letu 2023 je imelo torej v delu 82 zadev, zaključilo je 27 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih še 55 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2023 odprtih 12.931 zadev na področju **postopkov izvršbe in zavarovanja**. V letu 2023 je prejelo v delo 3.523 novih zadev. Skupno je imelo v delu 16.454 zadev. Zaključilo je 6.754 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih 9.700 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2023 odprtih 10.095 zadev na področju dela v **postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja**. V letu 2023 je prejelo v delo 3.760 novih zadev. Skupno je imelo v delu 13.855 zadev. Zaključilo je 5.105 zadev, ob koncu leta 2023 pa je bilo odprtih še 8.750 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 na področju dela v **nepravdnih postopkih** zaznalo bistveno povečan pripad. Leto 2023 je Državno odvetništvo RS začelo z 10.062 odprtimi zadevami, nato pa je prejelo v delo 14.691 novih zadev. Skupno je torej imelo v delu 24.753 zadev. V letu 2023 je zaključilo 16.813 zadev in je bilo tako ob koncu leta 2023 odprtih še 7.940 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **razlastitvenih zadev** leto 2023 začelo s 1.644 odprtimi zadevami, nato pa je v letu 2023 prejelo 889 zadev. V delu je tako imelo 2.533 zadev. Zaključilo je 900 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih še 1.633 razlastitvenih zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **upravnih zadev** leto 2023 začelo z 2.725 zadevami, nato pa je bilo v letu 2023 v delo prejetih 13.964 novih zadev. V letu 2023 je bilo v delu 16.689 zadev, zaključenih je bilo 16.114 zadev, ob koncu leta 2023 pa je bilo odprtih še 575 zadev.

**Postopke na podlagi Zakona o denacionalizaciji (ZDen) in Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS)** Državno odvetništvo RS vodi v skupnem »DZ vpisniku«. Letnega pripada zadev s tega področja dejansko ni več in v letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo samo 1 novo zadevo po Zden in 1 novo zadevo za postopek po ZIKS. Je pa imelo Državno odvetništvo RS s tega področja dela v obravnavi skupno še vedno 82 zadev. V letu 2023 se je zaključilo 16 tovrstnih zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je ostalo odprtih še 66 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 2023 ni prejelo nobene nove zadeve, v delu pa je imelo samo še eno zadevo, ki se je v letu 2023 tudi zaključila. Državno odvetništvo RS tako nima v delu nobene zadeve s področja ZVVJTO.

**Tabela 5: Gibanje zadev na sedežu in na posameznem zunanjem oddelku**

Pojasnila k tabeli 5:

Državno odvetništvo RS na podlagi Pravilnika o obliki letnega poročila državnega odvetništva v tabeli 5 za leto 2023 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 (oziroma na dan 1. 12. 2023) odprtih (nerešenih) zadev, ločeno za sedež in za vse posamezne zunanje oddelke. Vendar pa splošna primerjava oziroma analiza podatkov med samimi oddelki ali za posamezni oddelek glede na prejšnje obdobje poročanja zaradi različnih naveznih okoliščin ni smiselna, zato tabela 5 ni posebej predstavljena na način, kot je bila zgoraj opisno analizirana tabela 4.

Pojasniti je treba tudi, da zadeve v predhodnih odškodninskih postopkih po ZKP in ZP-1 obravnava le Državno odvetništvo RS na sedežu v Ljubljani. (Opomba: V tabeli 5, ki se nanaša na zunanje oddelke, je zato ta rubrika povsod označena z »0«.) Glede na metodologijo zbiranja podatkov Državno odvetništvo RS za leto 2023 ne razpolaga s podatkom o številu vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami, zato tega podatka v tabeli 5 ni mogoče prikazati niti ga glede na navedeno ni mogoče analizirati. (Opomba: V tabeli 5 je zato oznaka NP – »ni podatka«.)

**Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let | letni pripad zadev | zadeve v delu skupaj | število rešenih zadev | število nerešenih zadev na dan 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 708 | 277 | 985 | 355 | 630 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 1.441 | 381 | 1.822 | 506 | 1.316 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 22 | 51 | 73 | 54 | 19 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 2 | 6 | 8 | 6 | 2 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 14 | 15 | 29 | 24 | 5 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 68 | 0 | 68 | 19 | 49 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 5.223 | 1.382 | 6.605 | 2.728 | 3.877 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 2.952 | 1.372 | 4.324 | 1.731 | 2.593 | NP |
| nepravdni postopki | 2.386 | 2.902 | 5.288 | 3.072 | 2.216 | NP |
| postopki razlastitev | 321 | 134 | 455 | 165 | 290 | NP |
| upravne zadeve | 555 | 3.727 | 4.282 | 4.030 | 252 | NP |
| postopki po Zden | 25 | 1 | 26 | 5 | 21 | NP |
| postopki po ZIKS | 8 | 1 | 9 | 5 | 4 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Celju**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let | letni pripad zadev | zadeve v delu skupaj | število rešenih zadev | število nerešenih zadev na dan 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 60 | 42 | 102 | 40 | 62 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 214 | 59 | 273 | 51 | 222 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 5 | 10 | 15 | 8 | 7 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 4 | 0 | 4 | 4 | 0 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 1.077 | 269 | 1.346 | 573 | 773 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 1.411 | 527 | 1.938 | 779 | 1.159 | NP |
| nepravdni postopki | 1.094 | 1.737 | 2.831 | 2.387 | 444 | NP |
| postopki razlastitev | 116 | 72 | 188 | 68 | 120 | NP |
| upravne zadeve | 737 | 2.193 | 2.930 | 2.865 | 65 | NP |
| postopki po Zden | 6 | 0 | 6 | 0 | 6 | NP |
| postopki po ZIKS | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kopru**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let | letni pripad zadev | zadeve v delu skupaj | število rešenih zadev | število nerešenih zadev na dan 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 76 | 37 | 113 | 48 | 65 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 31 | 12 | 43 | 24 | 19 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 5 | 6 | 11 | 6 | 5 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 715 | 229 | 944 | 378 | 566 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 803 | 217 | 1.020 | 392 | 628 | NP |
| nepravdni postopki | 1.058 | 1.446 | 2.504 | 1.381 | 1.123 | NP |
| postopki razlastitev | 583 | 208 | 791 | 210 | 581 | NP |
| upravne zadeve | 398 | 820 | 1.218 | 1.178 | 40 | NP |
| postopki po Zden | 5 | 0 | 5 | 2 | 3 | NP |
| postopki po ZIKS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v 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 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 59 | 19 | 78 | 26 | 52 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 23 | 0 | 23 | 3 | 20 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 9 | 3 | 12 | 4 | 8 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 828 | 193 | 1.021 | 439 | 582 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 719 | 213 | 932 | 336 | 596 | NP |
| nepravdni postopki | 836 | 1.201 | 2.037 | 1.343 | 694 | NP |
| postopki razlastitev | 118 | 36 | 154 | 60 | 94 | NP |
| upravne zadeve | 60 | 1.087 | 1.147 | 1.062 | 85 | NP |
| postopki po Zden | 13 | 0 | 13 | 1 | 12 | NP |
| postopki po ZIKS | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v 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 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 107 | 68 | 175 | 90 | 85 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 265 | 155 | 420 | 50 | 370 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 2 | 8 | 10 | 6 | 4 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 7 | 0 | 7 | 2 | 5 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 1.879 | 624 | 2.503 | 1.208 | 1.295 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 1.959 | 755 | 2.714 | 961 | 1.753 | NP |
| nepravdni postopki | 1.149 | 1.872 | 3.021 | 2.254 | 767 | NP |
| postopki razlastitev | 108 | 68 | 176 | 94 | 82 | NP |
| upravne zadeve | 262 | 2.313 | 2.575 | 2.516 | 59 | NP |
| postopki po Zden | 6 | 0 | 6 | 1 | 5 | NP |
| postopki po ZIKS | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | NP |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Murski Soboti**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let | letni pripad zadev | zadeve v delu skupaj | število rešenih zadev | število nerešenih zadev na dan 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 32 | 38 | 70 | 25 | 45 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 36 | 4 | 40 | 11 | 29 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 1 | 99 | 100 | 85 | 15 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 1.161 | 252 | 1.413 | 430 | 983 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 839 | 250 | 1.089 | 322 | 767 | NP |
| nepravdni postopki | 504 | 1.375 | 1.879 | 1.107 | 772 | NP |
| postopki razlastitev | 30 | 74 | 104 | 47 | 57 | NP |
| upravne zadeve | 374 | 887 | 1.261 | 1.248 | 13 | NP |
| postopki po Zden | 3 | 0 | 3 | 0 | 3 | NP |
| postopki po ZIKS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v 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 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 71 | 26 | 97 | 33 | 64 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 3 | 2 | 5 | 2 | 3 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 441 | 66 | 507 | 209 | 298 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 395 | 40 | 435 | 119 | 316 | NP |
| nepravdni postopki | 792 | 1.451 | 2.243 | 1.343 | 900 | NP |
| postopki razlastitev | 188 | 116 | 304 | 64 | 240 | NP |
| upravne zadeve | 33 | 318 | 351 | 310 | 41 | NP |
| postopki po Zden | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 | NP |
| postopki po ZIKS | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novem mestu**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let | letni pripad zadev | zadeve v delu skupaj | število rešenih zadev | število nerešenih zadev na dan 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 46 | 40 | 86 | 30 | 56 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 81 | 30 | 111 | 39 | 72 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 874 | 290 | 1.164 | 426 | 738 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 621 | 234 | 855 | 316 | 539 | NP |
| nepravdni postopki | 1.505 | 1.724 | 3.229 | 2.655 | 574 | NP |
| postopki razlastitev | 128 | 161 | 289 | 148 | 141 | NP |
| upravne zadeve | 30 | 1.866 | 1.896 | 1.887 | 9 | NP |
| postopki po Zden | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | NP |
| postopki po ZIKS | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuju**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let | letni pripad zadev | zadeve v delu skupaj | število rešenih zadev | število nerešenih zadev na dan 1. 12. | število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami |
| civilnopravne in gospodarske zadeve | 28 | 26 | 54 | 20 | 34 | NP |
| delovno- in socialnopravne zadeve | 81 | 6 | 87 | 12 | 75 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZKP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| predhodni odškodninski postopki po ZP-1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVPSBNO | 5 | 0 | 5 | 5 | 0 | NP |
| postopki po ZPŠOIRSP | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | NP |
| postopki izvršbe in zavarovanja | 733 | 218 | 951 | 363 | 588 | NP |
| postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja | 396 | 152 | 548 | 149 | 399 | NP |
| nepravdni postopki | 738 | 983 | 1.721 | 1.271 | 450 | NP |
| postopki razlastitev | 52 | 20 | 72 | 44 | 28 | NP |
| upravne zadeve | 276 | 753 | 1.029 | 1.018 | 11 | NP |
| postopki po Zden | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 | NP |
| postopki po ZIKS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |
| postopki po ZVVJTO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | NP |

**Tabela 6: Prikaz načina rešitev posameznih zadev po področjih**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Področje dela in način rešitve | IZVENSODNA PORAVNAVA | SODNA PORAVNAVA | DOBLJENO | IZGUBLJENO | UMIK | PP – PORAVNAVA | PP – NE SPREJME PONUDBE | PP – DP ZAVRNIL | PLAČANO PO OPOMINU | UGODENO | USTAVITEV | IZGUBLJENO/ZAVRNJENO | IZVRŠBA USPEŠNA | REŠENO S PORAVNAVO | ZAVRNJENO | ZAHTEVI UGODENO | UMIK ZAHTEVE | VLOŽENA TOŽBA (BPP) | NEVLOŽENA TOŽBA (BPP) | VLOŽENA TOŽBA | NEVLOŽENA TOŽBA |
| Civilnopravne in gospodarske zadeve | 2 | 66 | 160 | 2 | 48 | 22 | 3 | 210 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Delovne in socialnopravne zadeve |  | 61 | 303 | 181 | 82 | 7 |  | 22 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Predhodni odškodninski postopki po ZKP |  |  |  |  |  | 21 | 14 | 19 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Prehodni odškodninski postopki po ZP-1 |  |  |  |  |  |  |  | 4 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Postopki po ZVPSBNO |  |  | 2 |  |  | 23 | 1 | 81 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Postopki po ZPŠOIRSP |  | 8 | 17 | 2 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Postopki izvršbe in zavarovanja |  |  |  |  |  | 1 |  | 1 | 507 | 4.442 | 631 | 21 | 251 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja |  |  | 3.163 | 3 | 52 |  |  |  |  |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |  |
| Nepravdni postopki |  |  |  |  | 305 |  |  |  |  | 11.739 |  |  |  | 35 | 98 |  |  |  |  |  |  |
| Postopki razlastitev |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 6 | 765 | 93 |  |  |  |  |
| Upravne zadeve |  |  | 139 | 10 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 45 |  |  | 48 | 15.322 | 5 | 315 |
| Postopki po ZDen |  |  |  | 6 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Postopki po ZIKS |  |  | 2 | 2 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Postopki po ZVVJTO |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | 1 |  |  |  |  |  |  |

Z delovnih področij, ki jih vključuje tabela 6, je Državno odvetništvo RS v letu 2023 zaključilo 47.296 zadev.

**Državno odvetništvo RS je v letu 2023 z vseh področij svojega dela zaključilo** **48.369 zadev** (v navedeni podatek so zajeti tudi podatki o zaključenihpostopkih pred ESČP, SEU in sodiščem EFTA, pa tudi zadeve s področja pravnih mnenj, ki v tabeli 6 sicer niso vključene).

**Državno odvetništvo RS je po posameznih področjih dela zadeve rešilo na naslednje načine:**

Civilnopravne in gospodarske zadeve:

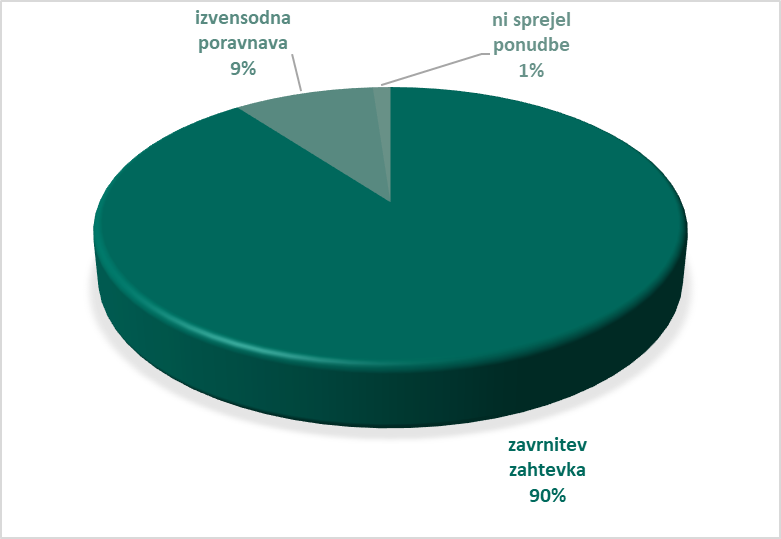
V letu 2023 je bilo na tem področju dela zaključenih **667 zadev**,od tega 402 zadevi v sodnem postopku in 265 zadev v predhodnem postopku.

Glede na vrste rešitev, ki so se vnašale v IS Vpisniki, so bile zadeve zaključene na naslednje načine:

Zadeve, ki so bile zaključene v predhodnem postopku:

* v 22 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
* v 3 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
* v 210 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

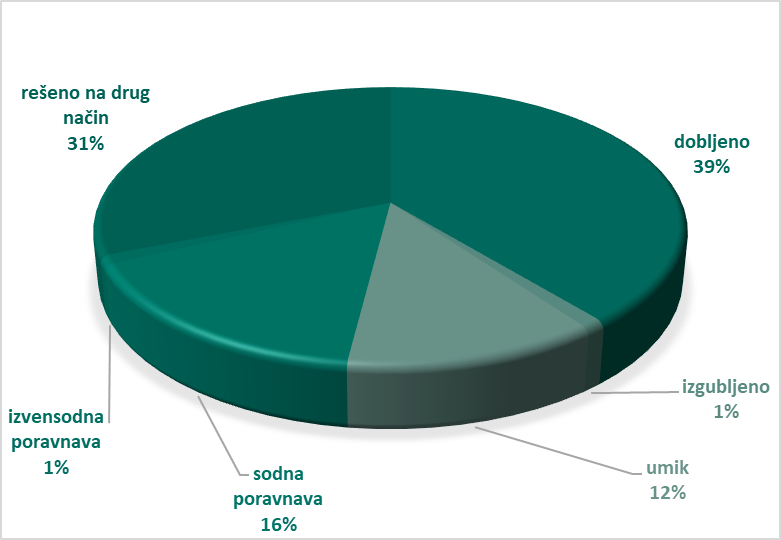
**Grafikon: Deleži posameznih vrst rešitev civilnopravnih in gospodarskih zadev v predhodnem postopku**



Zadeve, ki so bile zaključene vsodnem postopku:

* v 2 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
* v 66 zadevah je bila sklenjena sodna poravnava,
* 160 zadevah se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
* 2 zadevi sta se zaključili z rešitvijo »izgubljeno«,
* 48 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik«,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

**Grafikon: Deleži posameznih vrst rešitev civilnopravnih in gospodarskih zadev v sodnem postopku**



Delovnopravne in socialnopravne zadeve:

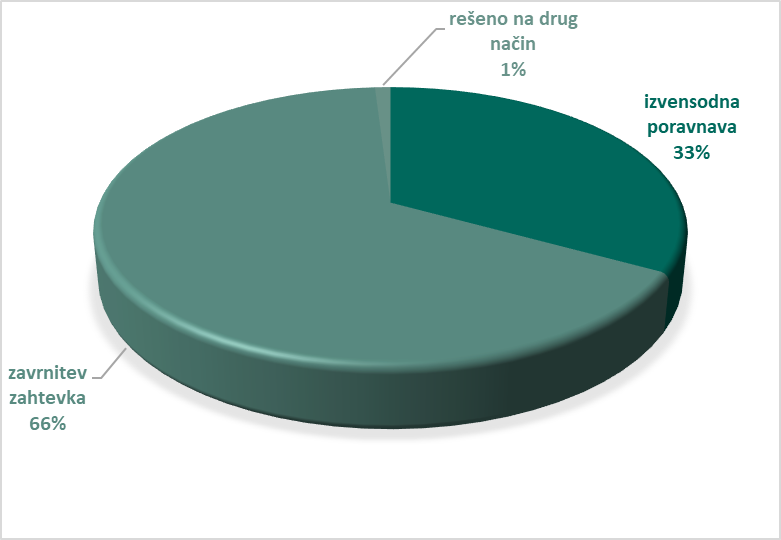
V letu 2023 je bilo na tem področju dela zaključenih **698 zadev**, od tega 665 zadev v sodnem postopku in 33 zadev v predhodnem postopku.

Glede na vrste rešitev, ki so se vnašale v IS Vpisniki, so bile zadeve zaključene na naslednje načine:

Zaključene zadeve v predhodnem postopku:

* v 7 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
* v 22 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
* preostale 4 zadeve so bile zaključene na drug način.

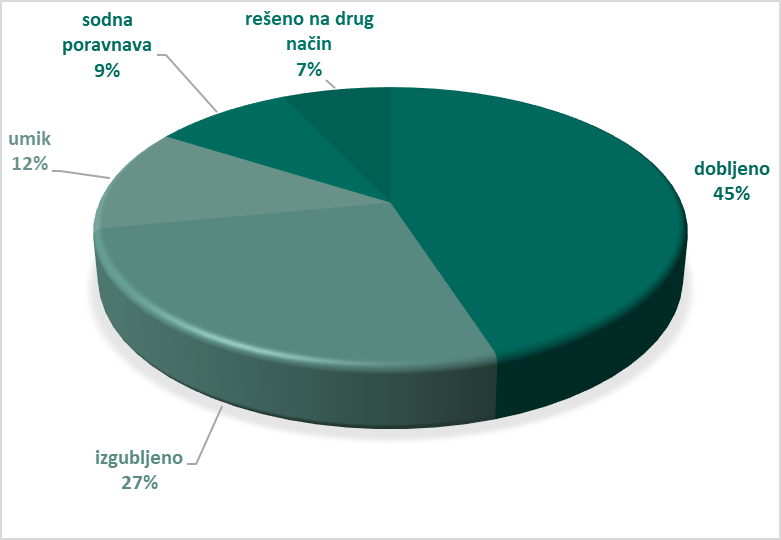
**Grafikon: Deleži posameznih vrst rešitev delovnopravnih in socialnopravnih zadev v predhodnem postopku**



Zaključene zadeve vsodnem postopku:

* v 61 zadevah je bila sklenjena sodna poravnava,
* 303 zadeve so se zaključile z rešitvijo »dobljeno«,
* 181 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
* 82 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik«,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

**Grafikon: Deleži posameznih vrst rešitev delovnopravnih in socialnopravnih zadev v sodnem postopku**



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

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **54 zadev**:

* v 21 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
* v 14 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
* v 19 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo.

Skupna sporna vrednost v vseh zaključenih predhodnih odškodninskih postopkih po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP) je bila 7.522.909,88 evra, Republiki Sloveniji pa je bilo v zaključenih zadevah naloženo plačilo zneska v višini 203.601,60 evra.

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

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **6 zadev**:

* v 4 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
* 2 zadevi sta bili zaključeni na drug način.

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

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

V letu 2023 je na tem področju dela zaključilo **141 zadev**, od tega 2 zadevi v sodnem postopku in 139 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v predhodnem postopku:

* v 23 zadevah je bila sklenjena izvensodna poravnava,
* v 81 zadevah je Državno odvetništvo RS odškodninski zahtevek bodisi zavrnilo bodisi zavrglo,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Zaključene zadeve vsodnem postopku:

* 2 zadevi sta se zaključili z rešitvijo »dobljeno«.

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

V letu 2023 je na tem področju dela zaključilo **27 zadev**, in sicer so bile vse zadeve zaključene v sodnem postopku:

* v 8 zadevah je bila sklenjena sodna poravnava,
* 17 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
* 2 zadevi sta se zaključili z rešitvijo »izgubljeno«.

Skupna sporna vrednost v vseh zaključenih zadevah po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP), je bila 2.526.595,40 evra, Republiki Sloveniji pa je bilo v zaključenih zadevah naloženo plačilo zneska v višini 103.780,39 evra.

Postopki izvršbe in zavarovanja:

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **6.754 zadev**:

* 507 zadev se je zaključilo z rešitvijo »plačano po opominu«,
* 4.442 zadev se je zaključilo z rešitvijo »ugodeno«,
* 631 zadev se je zaključilo z rešitvijo »ustavitev«,
* 21 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno/zavrnjeno«,
* 251 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izvršba uspešna«,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja:

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **5.105 zadev**:

* 3.163 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
* 3 zadeve so se zaključile z rešitvijo »izgubljeno«,
* 52 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik«,
* 1 zadeva je bila rešena s poravnavo,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Nepravdni postopki:

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **16.813 zadev**:

* 11.739 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
* v 35 zadevah je bila sklenjena poravnava,
* 305 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik«,
* 98 zadev se je zaključilo z rešitvijo »zavrnjeno«,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Postopki razlastitev:

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **900 zadev**:

* 765 zadev se je zaključilo z rešitvijo »zahtevi ugodeno«,
* 93 zadev se je zaključilo z rešitvijo »umik zahteve«,
* 6 zadev se je zaključilo z rešitvijo »zavrnjeno«,
* preostale zadeve so bile rešene na drug način.

Upravne zadeve:

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **16.114 zadev** v upravnih postopkih in upravnih sporih:

* 139 zadev se je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
* 10 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
* 15.322 zadev se je zaključilo z rešitvijo »nevložena tožba (BPP)«,
* 48 zadev se je zaključilo z rešitvijo »vložena tožba (BPP)«,
* 315 zadev se je zaključilo z rešitvijo »nevložena tožba (vzajemnost)«,
* 5 zadev se je zaključilo z rešitvijo »vložena tožba (vzajemnost)«,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Postopki po Zakonu o denacionalizaciji (ZDen):

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **10 zadev**:

* 6 zadev se je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
* preostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS):

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo **6 zadev**:

* 2 zadevi sta se zaključili z rešitvijo »dobljeno«,
* 2 zadevi sta se zaključili z rešitvijo »izgubljeno«,
* 2 zadevi sta se zaključili na drug način.

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

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo še zadnjo odprto zadevo na navedenem področju. Tako Državno odvetništvo RS nima odprte nobene zadeve več.

### 2. UDELEŽBA NA NAROKIH

**Tabela 7: Udeležba na narokih**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| državno odvetništvo | skupna udeležba višjih državnih odvetnikov | | | skupna udeležba državnih odvetnikov | | | skupna udeležba kandidatov za državnega odvetnika | | |
|  | poravnalni narok | | preostali naroki | poravnalni narok | | preostali naroki | poravnalni narok | | preostali naroki |
|  | uspešni | neuspešni |  | uspešni | neuspešni |  | uspešni | neuspešni |  |
| Sedež v Ljubljani | 0 | 0 | 889 | 1 | 3 | 324 | 0 | 0 | 95 |
| Zunanji oddelek v Mariboru | 0 | 0 | 181 | 0 | 0 | 57 | 0 | 0 | 207 |
| Zunanji oddelek v Celju | 0 | 0 | 104 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 61 |
| Zunanji oddelek v Kopru | 0 | 0 | 127 | 0 | 0 | 149 | 0 | 0 | 0 |
| Zunanji oddelek v Kranju | 0 | 0 | 87 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 32 |
| Zunanji oddelek v Murski Soboti | 0 | 0 | 90 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| Zunanji oddelek v Novi Gorici | 1 | 1 | 169 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| Zunanji oddelek v Novem mestu | 0 | 0 | 274 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Zunanji oddelek na Ptuju | 0 | 0 | 153 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 |

Višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državnega odvetnika so imeli v letu 2023 **na vseh področjih svojega dela** **razpisanih** **3.082 narokov**, kar je nekoliko manj kot v letu 2022, ko je bilo razpisanih 3.487 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 2023 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 in drugo.

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

Pojasnilo glede tabele 8 in tabele 9:

Državno odvetništvo RS pojasnjuje, da glede na metodologijo spremljanja zadev procesnih dejanj, ki jih predvidevata tabela 8 in tabela 9, v starem informacijskem sistemu Vpisniki ni evidentiralo na način, ki bi omogočal enotno, pravilno in reprezentativno posredovanje in nadaljnjo analizo podatkov, ki jih predvidevata tabeli 8 in 9. Zato predmetno poročilo ne vsebuje zbirne tabele 8 in tabele 9, ki se nanaša na sedež in zunanje oddelke Državnega odvetništva RS.

### 4. PREDHODNI POSTOPKI

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 v predhodnem postopku prejelo:

– 282 zadev na podlagi 27. člena ZDOdv,

– 138 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZVPSBNO,

– 51 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZKP,

– 6 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZP-1.

Pojasnila k tabelam 10 in 11:

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

**Tabela 10: Predhodni postopki ZBIRNO**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| predhodni postopek  (vrsta postopka) | število prejetih zadev | število sklenjenih poravnav |
| P (pravdne zadeve) | 261 | 29 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 5 | 1 |
| N (nepravdne zadeve) | 16 | 1 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 138 | 23 |
| PK (zadeve po ZKP) | 51 | 21 |
| PP (zadeve po ZP-1) | 6 | 0 |

**Tabela 11: Predhodni postopki na sedežu in posameznem zunanjem oddelku**

**Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| predhodni postopek  (vrsta postopka) | število prejetih zadev | število sklenjenih poravnav |
| P (pravdne zadeve) | 142 | 12 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 4 | 1 |
| N (nepravdne zadeve) | 1 | 0 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 15 | 7 |
| PK (zadeve po ZKP) | 51 | 21 |
| PP (zadeve po ZP-1) | 6 | 0 |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Celju**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| predhodni postopek  (vrsta postopka) | število prejetih zadev | število sklenjenih poravnav |
| P (pravdne zadeve) | 16 | 3 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 0 | 0 |
| N (nepravdne zadeve) | 0 | 0 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 9 | 6 |
| PK (zadeve po ZKP) | / | / |
| PP (zadeve po ZP-1) | / | / |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kopru**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| predhodni postopek  (vrsta postopka) | število prejetih zadev | število sklenjenih poravnav |
| P (pravdne zadeve) | 23 | 5 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 0 | 0 |
| N (nepravdne zadeve) | 8 | 1 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 5 | 1 |
| PK (zadeve po ZKP) | / | / |
| PP (zadeve po ZP-1) | / | / |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kranju**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| predhodni postopek  (vrsta postopka) | število prejetih zadev | število sklenjenih poravnav |
| P (pravdne zadeve) | 7 | 1 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 0 | 0 |
| N (nepravdne zadeve) | 4 | 0 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 1 | 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) | 31 | 3 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 0 | 0 |
| N (nepravdne zadeve) | 1 | 0 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 8 | 3 |
| 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) | 5 | 2 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 0 | 0 |
| N (nepravdne zadeve) | 0 | 0 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 99 | 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) | 17 | 2 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 0 | 0 |
| N (nepravdne zadeve) | 0 | 0 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 0 | 1 |
| PK (zadeve po ZKP) | / | / |
| PP (zadeve po ZP-1) | / | / |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novem mestu**

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

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuju**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| predhodni postopek  (vrsta postopka) | število prejetih zadev | število sklenjenih poravnav |
| P (pravdne zadeve) | 11 | 1 |
| PIZ (zadeve po ZPŠOIRSP) | 0 | 0 |
| I (izvršilne zadeve) | 1 | 0 |
| N (nepravdne zadeve) | 2 | 0 |
| PRR (zadeve po ZVPSBNO) | 0 | 3 |
| PK (zadeve po ZKP) | / | / |
| PP (zadeve po ZP-1) | / | / |

### 5. ZASTOPANJE PRED SODIŠČI IN UPRAVNIMI ORGANI V REPUBLIKI SLOVENIJI, PRAVNO SVETOVANJE IN OBLIKOVANJE PRAVNIH MNENJ

#### 5.1 Zastopanje pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji

##### 5.1.1 Uvod

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

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

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

Na podlagi 13. člena ZDOdv 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, sprejetje pooblastila za subjekte, ki jih določa tretji odstavek 12. člena ZDOdv, pa lahko odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika.

##### 5.1.2 Prevzem zastopanja na podlagi tretjega odstavka 12. člena Zakona o državnem odvetništvu

###### 5.1.2.1 Presoja izjemnosti pomena

ZDOdv v tretjem odstavku 12. člena določa, da 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, predlagajo, naj jih v posameznem postopku pred sodišči v Republiki Sloveniji, ki je zanje in za Republiko Slovenijo izjemnega pomena, zastopa državno odvetništvo.

Vlogo za prevzem zastopanja mora vložiti subjekt, ki izpolnjuje taksativno naštete pogoje. Po prejemu vloge subjekta Državno odvetništvo RS na podlagi javno dostopnih podatkov (prek spletne strani AJPES) z vpogledom v redni izpis iz sodnega registra preveri, ali subjekt izpolnjuje z zakonom zahtevane pogoje. Tako se ugotovi *formalni pogoj* za sprejetje zastopanja in upravičenost predlagatelja po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv.

Poleg formalnega pogoja mora biti sočasno izpolnjen tudi *vsebinski pogoj* za prevzem zastopanja. Tega je zakonodajalec opredelil s tako imenovano splošno klavzulo *»izjemnega pomena za subjekt in za Republiko Slovenijo«*. Pri izjemnosti pomena gre za nedoločen pravni pojem, saj merila, ki bi opredelila njegov pomen, niso predpisana, kar pomeni, da jih je treba zapolniti v vsakem primeru posebej. V poštev naj bi prišel le v primerih, kadar 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 Republike Slovenije. To pa naj bi bilo zlasti v 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. Sem bi lahko šteli tudi primere, v katerih bi se pred sodiščem obravnavala zadeva, ki ima lahko posledice za širši pravni krog (fizičnih in pravnih oseb) in ne le za manjše število posameznikov oziroma za enega posameznika in zgolj za en organ. Merilo »izjemnega pomena za subjekt in Republiko Slovenijo« bi bil izpolnjeno tudi, če bi se pred sodiščem obravnavalo tako dejansko in pravno vprašanje, s katerim bi se posegalo ali reševalo vprašanja sistemske narave, ki bi imela vpliv na širši krog oseb.

Določbo tretjega odstavka 12. člena ZDODv je treba obravnavati restriktivno, saj pomeni izjemo od splošnega in utečenega zastopanja subjektov. Ti subjekti imajo običajno svoje pravne službe ali pa imajo sklenjene pogodbe za zastopanje z zunanjimi strokovnjaki, ki zanje opravljajo pravne posle, med drugim tudi zastopanje na sodišču, za kar morajo predvideti tudi posebna finančna sredstva. Tako je v vsakem primeru posebej treba presojati, ali je pogoj izjemnega pomena za subjekt in za Republiko Slovenijo utemeljen. V vsakem primeru se za stališče o presoji izjemnosti zaprosi resorno ministrstvo. Na tej podlagi Državno odvetništvo RS presodi, ali so oziroma niso izpolnjeni vsebinski pogoji za zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv.

Na odločitev o tem, ali bo Državno odvetništvo RS prevzelo zastopanje, vpliva poleg pogojev iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv še dodatni pogoj, in sicer, da v zadevi ne gre za *kolizijo interesov*. Skladno z določbo 10. člena ZDOdv namreč državno odvetništvo v primeru, da bi moralo izvrševati svoje zakonsko določene pristojnosti v določeni zadevi za subjekte, katerih koristi in interesi si nasprotujejo, opravlja strokovne naloge za Republiko Slovenijo.

Kadar Državno odvetništvo RS prevzame zastopanje na podlagi tretjega odstavka 12. člena ZDOdv, gre nato za zastopanje po zakonu in ne za pooblastilno razmerje, ki bi se lahko omejilo, kar pomeni, da v skladu s četrtim odstavkom 12. člena ZDOdv državni odvetnik za subjekte iz tretjega odstavka tega člena v sodnem postopku opravlja vsa procesna dejanja, kot jih je v postopku upravičena opravljati stranka ali udeleženec.

Časovni kontekst prevzema zastopanja s strani Državnega odvetništva RS je odvisen od posameznega primera, torej od roka, ki ga v posameznem primeru določi sodišče ali zakon za opravo določenega procesnega dejanja pred sodiščem (npr. roka za vložitev odgovora na tožbo, roka za vložitev tožbe, roka za opravo drugega procesnega dejanja itd.). Pomembno je, da Državno odvetništvo RS predlog prejme dovolj zgodaj, da lahko preveri, ali so izpolnjeni pogoji za zastopanje, in mu, če se odloči za prevzem zastopanja, ostane dovolj časa za opravo tistih procesnih dejanj, za katera je že določen zakonski ali sodni rok (zadnji je sicer podaljšljiv, vendar o tem odloča sodišče).

Državno odvetništvo RS lahko zastopanje subjektov iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika.

Če je Republika Slovenija ustanoviteljica, lahko subjekt v postopku predlaga tudi, da se pridruži kot stranska intervenientka in na ta način poskusi utemeljiti pravni interes za dovolitev stranske intervencije Republike Slovenije na strani določenega subjekta.

###### 5.1.2.2 Pregled odločitev glede prevzema zastopanja po tretjem odstavku 12. člena Zakona o državnem odvetništvu

Skladno z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Državnega odvetništva RS sodi priprava odločitev glede prevzema zastopanja po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv v pristojnost Svetovalno-analitičnega oddelka.

V letu 2023 je bilo na Državno odvetništvo RS vloženih 9 predlogov za prevzem zastopanja po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv. Državno odvetništvo je v 6 zadevah prevzelo zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv, v eni zadevi je odklonilo prevzem zastopanja, v eni zadevi je prišlo do umika predloga za zastopanje, v eni zadevi pa je bilo zastavljeno zgolj hipotetično vprašanje glede prevzema zastopanja.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS glede prevzema zastopanja subjektov iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv tako sprejelo naslednje odločitve:

5.1.2.2.1 Umik predloga pred sprejetjem odločitve o prevzemu:

Slovenski državni gozdovi, d. o. o., so umaknili predlog za prevzem zastopanja, ker so odstopili od nakupa zemljišča.

5.1.2.2.2 Odklonitev prevzema zastopanja

Državno odvetništvo RS je odklonilo prevzem zastopanja v eni zadevi, in sicer:

predlagatelja Infra, d. o. o., ker je bilo ugotovljeno, da ni izpolnjen vsebinski pogoj za prevzem zastopanja – tudi če bi bil vsebinski pogoj za prevzem zastopanja v kakšnem segmentu izpolnjen, ni namen določbe tretjega odstavka 12. člena ZDOdv v zagotovitvi zastopanja navedenim subjektom s strani državnega odvetništva po končanem dokaznem postopku v primeru, ko ta subjekt svojega pooblaščenca, ki ga je zastopal do izdaje odločbe na prvi stopnji, ima, kot je bila situacija v obravnavanem primeru; ne nazadnje, tudi če bi pooblaščenec odpovedal pooblastilo, bi zanj veljala obveznost še en mesec opravljati dejanja za pooblastitelja, torej vložiti pritožbo, če bi bila naročena.

5.1.2.2.3 Odločitev o hipotetičnem predlogu za prevzem zastopanja:

Center za socialno delo Ljubljana je hipotetično želel stališče, ali bi v primerih, v katerih center za socialno delo na podlagi Zakona o nepravdnem postopku (ZNP-1) nastopa kot zakoniti udeleženec v postopku za odločanje o ukrepih za varstvo in koristi otroka po 108. členu ZNP-1, Državno odvetništvo RS prevzelo zastopanje. Ker center za socialno delo po navedenem členu nastopa kot dokazno sredstvo, izvedena priča, in ne kot udeleženec postopka, teoretično ni možno prevzeti zastopanja.

5.1.2.2.4 Prevzem zastopanja

Državno odvetništvo RS je prevzelo zastopanje v šestih zadevah:

* V zadevi Osnovne šole Polhov Gradec, saj sodne prakse v zvezi z vprašanjem, kako določiti rok za vložitev zahtevka iz naslova solidarnostne pomoči zaradi bolezni, ni. Obstoj enotne sodne prakse o teh vprašanjih ni pomemben le za ta primer, temveč ima širše razsežnosti, saj imajo to pravico urejeno dejansko vse kolektivne pogodbe dejavnosti. Glede na to, da je v javnem sektorju zaposlenih veliko javnih uslužbencev, ki se neposredno ali posredno financirajo iz proračuna, je taka odločitev nedvomno pomembna za Republiko Slovenijo.
* V zadevi Slovenskih državnih gozdov, d. o. o., pri vložitvi izbrisne tožbe zoper hipotekarnega upnika in tožbe na izstavitev zemljiškoknjižnega dovolila, saj sodne prakse glede vprašanja veljavnosti hipoteke, ki je bila vknjižena po sprejetju ponudbe s strani predkupnega upravičenca, še ni. Obstoj enotne sodne prakse o tem vprašanju ni pomemben le za ta primer, temveč bo to imelo širše razsežnosti, saj bo dalo usmeritev za možno ravnanje v podobnih primerih.
* V dveh zadevah Slovenskega regionalnega razvojnega sklada v odškodninskem sporu, ki teče zaradi razveljavitve razpisa in enostranske odpovedi pogodbe o izvajanju programov neformalnega izobraževanja za odrasle. Ugotovljeno je bilo, da obstoj enotne sodne prakse o tem, kdaj je možno enostransko odstopiti od pogodbe in razveljaviti javni razpis, in glede posledic takega ravnanja ni pomemben le za ta primer, temveč bo to imelo širše razsežnosti. Ne nazadnje se bo plačilo zahtevka neposredno financiralo iz proračuna.
* V zadevi Centra za socialno delo, Enota Ljubljana Vič - Rudnik, saj bi lahko zastopanje pred družinskim sodiščem vplivalo na izid pritožbenega postopka pred ESČP in oblikovanje njegove sodne prakse, ki bo vplivala na premoženjske in druge interese Republike Slovenije.

* V zadevi Osnovne šole Koroška Bela Jesenice v pravdnem postopku zaradi ravnanja šole, ki naj bi s protipravnim ravnanjem onemogočila prisotnost pri pouku zaradi neizpolnjevanja pogoja samotestiranja. Zadeva je bila prevzeta z namenom oblikovanja enotne sodne prakse in s tem krepitve pravne države in zagotavljanja poenotenega zastopanja na pasivni strani.

#### 5.2 Pravno svetovanje

##### 5.2.1 Uvod

ZDOdv načelno daje večji poudarek preventivnemu delovanju Državnega odvetništva RS v vlogi varuha premoženjskih koristi in interesov Republike Slovenije ter v tem okviru svetovalni funkciji Državnega odvetništva RS pri razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih in drugih postopkov. V izhodišču je za leto 2023 mogoče oceniti, da je zakonski namen svetovalne funkcije v veliki meri izpolnjen. Svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS je strokovno izjemno zahtevna naloga, saj se zahteve za oblikovanje pravnih mnenj nanašajo na različna pravna področja in različne vsebine ter problematiko urejanja varstva premoženjskih pravic Republike Slovenije. Državno odvetništvo RS pri tem meni, da namen zakona za krepitev svetovalne funkcije strokovno, kakovostno in pravočasno uresničuje.

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

premoženjskopravnih zadevah.

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

##### 5.2.2 Oblikovanje pravnega mnenja na zahtevo državnega organa

###### 5.2.2.1 Uvod in statistika

Svetovalna funkcija Državnega odvetništva RS je strokovno izjemno zahtevna naloga, saj se zahteve za oblikovanje pravnih mnenj nanašajo na različna pravna področja in različne vsebine ter problematiko urejanja varstva premoženjskih pravic Republike Slovenije.

Z oblikovanjem pravnih mnenj Državno odvetništvo RS preventivno upošteva premoženjske koristi in interese Republike Slovenije ter izvršuje svetovalno in pogajalsko funkcijo državnega odvetništva pri razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih in drugih postopkov.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo skupno 115 zahtev za pravno svetovanje oziroma oblikovanje pravnega mnenja, od tega 87 zahtev po prvem odstavku 25. člena (pravno mnenje) in 28 zahtev po drugem odstavku 25. člena (predhodno mnenje v zadevah v vrednosti predmeta nad 100.000 evrov) ZDOdv.

Državno odvetništvo RS je pravno mnenje oblikovalo v vseh zadevah.

###### 5.2.2.2 Normativna ureditev

Na podlagi prvega odstavka 25. člena ZDOdv državni organ lahko vloži zahtevo za oblikovanje pravnega mnenja Državnemu odvetništvu RS tedaj, ko je iz okoliščin zadeve, zlasti upoštevajoč sodno prakso v podobnih primerih, zaradi katere bi lahko prišlo do nasprotujočih stališč, že razvidno tveganje, da bi lahko prišlo do spora glede varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije ter pravnega mnenja o skladnosti mnenj in ravnanja državnih organov s prakso sodišč v Republiki Sloveniji ter prakso mednarodnih sodišč in mednarodnih arbitraž. Takšna določba ne pomeni, da državni organ vloži 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 ob predpostavki, da mora biti iz zahteve državnega organa razvidno, glede katerih vprašanj se zahteva pravno mnenje. Ob navedenem pa je treba poudariti tudi, da prvi odstavek 25. člena ZDOdv ne daje podlage za predložitev pravnih mnenj o ekonomskem vidiku varovanja premoženjskih interesov Republike Slovenije.

Državni organi so na podlagi drugega odstavka 25. člena ZDOdv zavezani predhodno pridobiti mnenje Državnega odvetništva RS v zadevah, v katerih vrednost predmeta presega 100.000 evrov. Državno odvetništvo RS ob tem pojasnjuje, da pravna mnenja, oblikovana na navedeni pravni podlagi, pomenijo predvsem svetovanje državnim organom pri sklenitvi različnih pogodb in aneksov s civilnopravnega in gospodarskopravnega področja. Tudi predhodno pridobljena pravna mnenja v tovrstnih zadevah so namenjena predvsem razjasnitvi oziroma preprečitvi možnih pravno konfliktnih situacij, kljub oblikovanju pravnega mnenja v zvezi z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije v zadevah, katerih vrednost predmeta je nad 100.000 evrov, pa se je treba zavedati, da še vedno lahko pride do spora, izvirajočega iz predmeta pogodbe in s tem v zvezi s pravilno izpolnitvijo pogodbe. Primarna odgovornost, da ne pride do negativnih posledic, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije, je sicer kljub morebitni predložitvi zahteve za predhodno mnenje Državnega odvetništva RS tako 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.

###### 5.2.2.3 Predstavitev primerov

Za prikaz zahtevnosti oblikovanja pravnih mnenj oziroma svetovanja in izjemni raznolikosti zahtev za oblikovanje pravnih mnenj je v nadaljevanju navedenih nekaj primerov naključno izbranih zadev, v katerih je Državno odvetništvo RS oblikovalo pravno mnenje.

5.2.2.3.1 Pravna mnenja na podlagi prvega odstavka 25. člena ZDOdv:

* mnenje v zvezi s skladnostjo mnenj in ravnanja državnega organa v zvezi z izpolnitvijo predpostavk za vračilo sredstev evropske kohezijske politike na podlagi ugotovitev urada za nadzor proračuna,
* mnenje v zvezi z vračilom izplačila zneska Prešernove nagrade, ki jo je nagrajenka na prireditvi leta 2000 javno zavrnila,
* mnenje v zvezi z zahtevkom investitorja gradnje širokopasovne infrastrukture za povračilo nadomestil za služnost na vodnem in priobalnem zemljišču,
* mnenje v zvezi z omejitvijo velikosti prostorov pri izvajalcih osebne asistence,
* mnenje v zvezi z razveljavitvijo oziroma odpravo Javnega razpisa za krepitev aktivnih državljanskih pravic in opolnomočenje nevladnih organizacij na tem področju,
* mnenje v zvezi z začetkom teka zamudnih obresti, ki se zaračunavajo dediču zaradi zamude pri plačilu zapustnikovega dolga,
* mnenje v zvezi z izstopom iz soustanoviteljstva pri javnem zavodu,
* mnenje v zvezi z odškodninsko odgovornostjo zaradi cepljenja proti COVID-19,
* mnenje v zvezi z unovčenjem zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti,
* mnenje v zvezi z razliko v ceni zaradi podražitev oziroma sprememb cen materialov,
* mnenje v zvezi s plačilom primernega nadomestila po 47. členu Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah za reproduciranje medijskih objav (kliping),
* mnenje v zvezi z izplačilom nadomestila za neizrabljen letni dopust ministrov in državnih sekretarjev,
* mnenje v zvezi z odškodninsko odgovornostjo javnega uslužbenca,
* mnenje v zvezi z zastaranjem izterjave terjatev iz naslova plačila stroškov privedbe na prestajanje kazni,
* mnenje v zvezi s kršitvijo pogodbe o brezplačnem prenosu državnega premoženja,
* mnenje v zvezi s spremembo okvirnega sporazuma zaradi zamenjave izvajalca,
* mnenje v zvezi z dolžino obdobja za prenos letnega dopusta in omogočanje izrabe letnega dopusta v tem obdobju,
* mnenje v zvezi s pridobitvijo lastninske pravice tuje pravne osebe v Republiki Sloveniji,
* mnenje v zvezi s celovito ureditvijo dobave vode na Letališču Edvarda Rusjana Maribor.

5.2.3.3.2 Pravna mnenja na podlagi drugega odstavka 25. člena ZDOdv:

* pregled okvirnega sporazuma o oblikovanju, izdelavi in personalizaciji biometričnih potnih listin,
* pregled najemne pogodbe za opremljene poslovne prostore s parkirnimi mesti za potrebe Policijske postaje Logatec,
* pregled Dogovora o ureditvi medsebojnih razmerij med Republiko Slovenijo, Ministrstvom za notranje zadeve in HIŠO ŠIŠKA, d. o. o.,
* pregled Osnutka aneksa št. 2431-22-300095/1 k Pogodbi za nadgradnjo SV naprav na železniški progi št. 50 Ljubljana–Sežana–d. m. na odseku Brezovica–Preserje in Preserje–Brezovica,
* pregled Aneksa št. 2431-17-300145/4 k Pogodbi št. 2431-17-300145 zaradi ureditve vozlišča železniške postaje Pragersko,
* pregled aneksa k pogodbi o dograditvi regionalne ceste R3-646 Škofljica–Šmarje,
* pregled aneksa v zvezi z gradnjo odseka železniške proge Maribor–Šentilj.

Za mnenje k pogodbam v vrednosti nad 100.000 evrov so sicer v največ primerih zaprosili Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za obrambo. Za posamična mnenja so zaprosili Ministrstvo za solidarno prihodnost, Ministrstvo za digitalno preobrazbo, Ministrstvo za naravne vire in prostor ter Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport.

##### 5.2.3 Oblikovanje pravnega mnenja na predlog drugih subjektov

Na podlagi 26. člena ZDOdv lahko javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države, predlaga, naj državno odvetništvo oblikuje posamezno pravno mnenje tudi zanje, vendar le v primeru, da gre za zadevo, ki ima neposredne posledice za javna sredstva.

Pri oblikovanju pravnega mnenja Državno odvetništvo RS najprej upošteva interese Republike Slovenije oziroma javnih sredstev in ne interesov teh subjektov, kar je popolnoma v skladu z vlogo Državnega odvetništva RS po ZDOdv, saj 10. člen ZDOdv izrecno določa, da Državno odvetništvo RS opravlja strokovne naloge za Republiko Slovenijo, če bi moralo izvrševati svoje zakonsko določene pristojnosti v določeni zadevi za subjekte, katerih koristi in interesi si nasprotujejo.

Oblikovanje pravnega mnenja po 26. členu ZDOdv Državno odvetništvo RS lahko odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika, pri čemer pa lahko subjekt po prejemu takšne odklonitve v pomembnejših zadevah zahteva, naj o obveznosti oblikovanja mnenja Državnega odvetništva RS odloči Vlada RS.

Državno odvetništvo RS po prejemu predloga po 26. členu ZDOdv najprej preveri, ali so v posameznem primeru izpolnjeni zakonski pogoji za izdajo predlaganega pravnega mnenja. Pri tem ugotavlja, ali je predlog dal *upravičeni organ*. Po vpogledu v AJPES se ugotovi, ali je predlagatelj vpisan kot upravičeni predlagatelj in ali je Republika Slovenija edini družbenik. Če je navedeno ugotovljeno, pomeni, da je prvi pogoj za izdajo pravnega menja izpolnjen. V nadaljevanju Državno odvetništvo RS presoja, ali je izpolnjen drugi pogoj za predložitev pravnega mnenja, in sicer, *ali se vsebina pravnega mnenja navezuje na varstvo premoženjskih in drugih pravic in interesov, ki ima neposredne posledice za javna sredstva*. Kot zadnji pogoj, ki ga presoja Državno odvetništvo RS pred predložitvijo pravnega mnenja, je razrešitev vprašanja v zvezi z morebitno *kolizijo interesov*. Skladno z določbo 10. člena ZDOdv namreč državno odvetništvo v primeru, da bi moralo izvrševati svoje zakonsko določene pristojnosti v določeni zadevi za subjekte, katerih koristi in interesi si nasprotujejo, opravlja strokovne naloge za Republiko Slovenijo.

Po določbi 26. člena ZDOdv je bilo v letu 2023 prejetih 5 predlogov za oblikovanje posameznih pravnih mnenj javnopravnim subjektom iz tega člena.

Državno odvetništvo RS je ugotovilo, da so izpolnjeni pogoji za oblikovanje posameznega pravnega mnenja, povezanega z varstvom njenih premoženjskih in drugih pravic in interesov, če gre za zadevo, ki ima neposredne posledice za javna sredstva v skladu z določbo prvega odstavka 26. člena ZDOdv:

* v zvezi z vprašanjem Slovenskih državnih gozdov, d. o. o., o sklenitvi kupoprodajne pogodbe za gozdove po uveljavljeni predkupni pravici in izbris hipoteke, vknjižene v postopku prodaje gozdov, kot zavarovanje posojila, danega prodajalki;
* v zvezi z vprašanjem Univerzitetnega rehabilitacijskega inštituta Republike Slovenije Soča o pogodbi o ustanovitvi služnosti;
* v zvezi z vprašanjem Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS o uskladitvi zemljiškoknjižnega stanja z dejanskim;
* v zvezi z vprašanjem Centra za socialno delo Osrednja Slovenija – vzhod, Enote Domžale, o vračilu preživnine iz državnega proračuna za čas, ko je za otroka v domači oskrbi pretežno skrbela mama;
* v zvezi z zaprosilom Splošne bolnišnice Slovenj Gradec o projektiranju, izgradnji prizidka in nakupu aparata SPECT-CT.

Državno odvetništvo v letu 2023 ni odklonilo izdaje pravnega mnenja po tem členu, saj v nobenem primeru ni ugotovilo neizpolnjevanja pogojev za izdajo mnenja oziroma kolizije interesov.

##### 5.2.4 Oblikovanje pravnega mnenja v zvezi z zakonodajo

Pristojnost Državnega odvetništva RS je tudi pregled in opredelitev do zakonodajnih predlogov, ki jih različni predlagatelji v medresorskem usklajevanju pošljejo v morebitne pripombe in predloge Državnemu odvetništvu RS. Priprava pravnih mnenj v zvezi z zakonodajo sodi skladno z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Državnega odvetništva RS v pristojnost Svetovalno-analitičnega oddelka.

Po prejemu zaprosila za izdajo mnenja glede zakonodajnih predlogov nosilec zadeve pošlje zaprosilo vsem pravnikom na Državnem odvetništvu RS in vodji specializiranega oddelka, v katerega delovno področje zadevni predlog zakona spada. Po pridobitvi stališč Svetovalno-analitični oddelek na seji oddelka obravnava predloge in o sprejetem stališču obvesti urad generalne državne odvetnice in predlagatelja zakona.

V letu 2023 je Svetovalno-analitični oddelek prejel v opredelitev 16 zakonodajnih predlogov in se je opredelil do predlogov oziroma osnutkov besedila:

* Zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (2x),
* Zakona o digitalizaciji zdravstva,
* Zakona o zdravstvenem informacijskem sistemu,
* Zakona o zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije,
* Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2024 in 2025,
* Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih,
* Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024,
* Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (2x),
* Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju,
* Zakona o javnih uslužbencih,
* Zakona o sodiščih,
* Zakona o sodniški službi,
* Zakona o ustanovitvi pokrajin,
* Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kolektivnih tožbah.

##### 5.2.5 Oblikovanje priporočil Državnega odvetništva Republike Slovenije

Svetovalno-analitični oddelek je ob koncu leta 2023 z namenom večje učinkovitosti poslovanja Republike Slovenije in proaktivnega delovanja Državnega odvetništva RS v smeri zaščite premoženjskih in drugih interesov Republike Slovenije ter krepitve pravne države in varovanja javnega interesa začel oblikovati priporočila. Želja je uvesti prakso preventivnega izdajanja priporočil državnim organom z namenom zaščite interesov Republike Slovenije pri njenem poslovanju in sklepanju pogodb ter hkrati zaščite proračunskih sredstev. Državno odvetništvo RS pripravlja protokol postopanja in svetovanja za primere, ko ob izvrševanju svojih rednih pristojnosti in izvajanju nalog zazna pravno problematiko, za katero meni, da je oziroma bi lahko bila sporna, s pravilnim pravnim postopanjem pa bi se lahko izognili kasnejšim pravnim sporom in finančnim odlivom iz proračuna. V takšnih primerih bo na možnost izognitve sporom z izoblikovanimi predlogi postopanja Državno odvetništvo RS opozorilo pristojne organe. S sledenjem priporočilom se bodo lahko določena finančna tveganja države pri njenem poslovanju vnaprej obvladala oziroma se bodo pogodbe oblikovale tako, da bodo v največji možni meri zavarovani premoženjski interesi in druge pravice in interesi Republike Slovenije. Predvideno je, da kdor koli na Državnem odvetništvu RS, predvsem pa Svetovalno-analitični oddelek, ki zazna morebitno pomembno pravno vprašanje, ki ga je treba obravnavati za zaščito interesov Republike Slovenije, pripravi predlog priporočila, ki se bo obravnaval na seji Svetovalno-analitičnega oddelka ob sodelovanju specializiranega oddelka državnega odvetništva, dokončno pa se bo priporočilo obravnavalo na kolegiju državnega odvetništva.

V času pisanja tega poročila o delu se pripravljajo tri priporočila.

Prvo se nanaša na predlog organizacijske ureditve poslovanja organov z Državnim odvetništvom RS. Predlaga se, da se organizacija sodelovanja organa in Državnega odvetništva RS oblikuje tako, da sodelovanje med obema organoma intenzivno poteka že v fazi predhodnega postopka, ko se lahko razišče dejansko stanje, zbere dokumentacija ter poudarijo dejanska, strokovna in pravna vprašanja. Državno odvetništvo RS predlaga oblikovanje enovite vhodne in izhodne točke.

Naslednje priporočilo se nanaša na pravne podlage presoje ravnanj udeležencev obligacijskih razmerij iz gradbenih pogodb z državo. V tem sklopu se predlaga izbira ustrezne knjige FIDIC, opredeli se do uporabe Posebnih gradbenih uzanc (2020), problematike izbire ustrezne cenovne klavzule, podaljšanja roka za izgradnjo in drugih sprememb pogodbe po 95. členu Zakona o javnem naročanju, fiksne cene, metode izračuna razlik v ceni ter do problematike zavarovanja in pogodbene kazni.

Tretje priporočilo se bo nanašalo na možnost pogodbene izključitve odškodninske odgovornosti države.

#### 5.3 Zastopanje in oblikovanje pravnih mnenj – zbirni statistični pregled

**Tabela 12: Zastopanje in oblikovanje pravnih mnenj ZBIRNO**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število vloženih | | število ugodenih predlogov | število odklonjenih predlogov |
|  | zahtev | predlogov |  |  |
| zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv | 24.783 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 1.282 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 9 | 6 | 1 (dodatno še 1 umik predloga in 1 hipotetični predlog) |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 87 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 28 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 5 | 5 | 0 |

Pojasnilo k tabeli 12:

Metodologija spremljanja statističnih podatkov na Državnem odvetništvu RS ne omogoča prikaza 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 poslati podatke za zastopanje po 13. členu ZDOdv, v katerega so vključeni le upravni, ne pa tudi sodni postopki. Zaradi navedenega je v rubriki »zastopanje po 13. členu ZDOdv« vnesena vrednost 0 in so vsa zastopanja upoštevana v rubriki »zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv«.

**Tabela 13: 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 | 7.399 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 435 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 9 | 9 | 1 (dodatno še 1 umik predloga in 1 hipotetični predlog) |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 83 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 27 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 5 | 5 | 0 |

**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 | 3.278 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 213 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kopru**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število vloženih | | število ugodenih predlogov | število odklonjenih predlogov |
|  | zahtev | predlogov |  |  |
| zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv | 1.595 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 64 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kranju**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število vloženih | | število ugodenih predlogov | število odklonjenih predlogov |
|  | zahtev | predlogov |  |  |
| zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv | 1.719 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 85 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Mariboru**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število vloženih | | število ugodenih predlogov | število odklonjenih predlogov |
|  | zahtev | predlogov |  |  |
| zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv | 4.363 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 252 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 4 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Murski Soboti**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število vloženih | | število ugodenih predlogov | število odklonjenih predlogov |
|  | zahtev | predlogov |  |  |
| zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv | 1.773 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 72 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novi Gorici**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število vloženih | | število ugodenih predlogov | število odklonjenih predlogov |
|  | zahtev | predlogov |  |  |
| zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv | 632 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 24 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 1 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novem mestu**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število vloženih | | število ugodenih predlogov | število odklonjenih predlogov |
|  | zahtev | predlogov |  |  |
| zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv | 2.686 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 85 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |

**Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuju**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| področje dela | število vloženih | | število ugodenih predlogov | število odklonjenih predlogov |
|  | zahtev | predlogov |  |  |
| zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv | 1.338 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv | 52 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| zastopanje po 13. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |
| pravna mnenja po 26. členu ZDOdv | 0 | 0 | 0 | 0 |

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

Zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ZDOdv ureja 2. oddelku, zastopanje pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami pa je urejeno v 3. oddelku ZDOdv, ki poleg splošne določbe o zastopanju Republike Slovenije pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami vsebuje tudi določbe o sozastopniku, izvrševanju finančnih obveznosti v zvezi s postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice ter o sodelovanju Državnega odvetništva RS v postopkih izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.

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

**Tabela 14: Zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| sodišče | število prenesenih odprtih zadev | letni pripad zadev | zadeve v delu skupaj | število zaključenih zadev | število odprtih zadev na dan 1. 12. |
| tuja sodišča | 89 | 8 | 97 | 2 | 95 |
| tuje arbitraže | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ESČP | 31 | 11 | 42 | 12 | 30 |
| Sodišče EU | 626 | 446 | 1.072 | 435 | 637 |
| Splošno sodišče EU | 69 | 454 | 523 | 456 | 67 |
| Sodišče EFTA | 11 | 12 | 23 | 10 | 13 |
| druga mednarodna sodišča | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| arbitraže ICSID | 3 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| druge mednarodne arbitraže | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

### 7. ZADEVE, V KATERIH JE BILO VLOŽENO PRAVNO SREDSTVO

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 vložilo skupno 529 pravnih sredstev, kar je 20,81 odstotka manj kot v letu 2022, ko jih je vložilo 668.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS v zvezi z vloženimi rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi prejelo naslednje odločitve glede pravnega sredstva:

* 407 vloženih pravnih sredstev je bilo zavrnjenih kot neutemeljenih, kar je 21,43 odstotka manj kot v letu 2022, ko je bilo zavrnjenih 518 pravnih sredstev,
* 42 vloženih pravnih sredstev je bilo zavrženih, kar je 4,55 odstotka manj kot leta 2022, ko jih je bilo zavrženih 44,
* 266 vloženim pravnim sredstvom je bilo ugodeno, kar je 20,36 odstotka manj kot leta 2022, ko je bilo ugodeno 334 pravnim sredstvom.

**Tabela 15: Pravna sredstva in odločitev o pravnem sredstvu**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| državno odvetništvo | število zadev, v katerih je bilo vloženo redno pravno sredstvo | število zadev, v katerih je bilo vloženo izredno pravno sredstvo | skupaj vloženih pravnih sredstev | odločitev o pravnem sredstvu | | |
|  |  |  |  | zavrnjeno | zavrženo | ugodeno |
| Sedež v Ljubljani | 211 | 38 | 249 | 193 | 16 | 132 |
| Zunanji oddelek v Mariboru | 88 | 5 | 93 | 70 | 8 | 37 |
| Zunanji oddelek v Celju | 40 | 1 | 41 | 41 | 3 | 20 |
| Zunanji oddelek v Kopru | 39 | 3 | 42 | 24 | 4 | 34 |
| Zunanji oddelek v Kranju | 31 | 1 | 32 | 29 | 7 | 20 |
| Zunanji oddelek v Murski Soboti | 12 | 1 | 13 | 23 | 1 | 10 |
| Zunanji oddelek v Novi Gorici | 18 | 0 | 18 | 14 | 3 | 4 |
| Zunanji oddelek v Novem mestu | 18 | 0 | 18 | 1 | 0 | 0 |
| Zunanji oddelek na Ptuju | 21 | 2 | 23 | 12 | 0 | 9 |

## 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 2023

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 **prejelo skupno 39.331 zadev**. Navedeno število prejetih zadev pomeni za 9,12 odstotka manjši pripad kot v letu 2022, ko je bilo prejetih 43.277 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 **v delu 81.215 zadev**, kar je 7,64 odstotka manj kot v letu 2022, ko je imelo v delu 87.930 zadev.

Leta 2023 je Državno odvetništvo RS **zaključilo (rešilo) 48.369 zadev**,kar je 4,22 odstotka manj kot leta 2022, ko je zaključilo 50.500 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo **odprtih (nerešenih) 32.846 zadev**, kar je 12,25 odstotka manj kot na koncu leta 2022, ko je bilo odprtih 37.430 zadev.

Pojasnilo k statističnim podatkom:

Podatki o številu zaključenih zadev, ki so predstavljeni v nadaljevanju, se sicer po višini razlikujejo od podatka na 155. in 156. strani o številu zaključenih zadev po načinu rešitve, saj se zadeva z določeno rešitvijo v predhodnem postopku ali sodnem postopku vsebinsko že zaključi, je pa še naprej odprta zaradi na primer dejavnosti za poplačilo stroškov ali spremljanja izpolnjevanja obveznosti po pravnomočnosti sodnih odločb oziroma po poravnavah.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 573 novih **civilnopravnih in gospodarskih zadev**, kar je 1,38 odstotka manj kot v letu 2022, ko jih je prejelo 581. Teh zadev je imelo v letu 2023 v delu 1.760, kar je 14,19 odstotka manj kot v letu 2022, ko je obravnavalo 2.051 zadev. Zaključilo je 667 zadev, kar je 25,14 odstotka manj kot v letu 2022, ko je zaključilo 891 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 1.093 zadev.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 649 novih **delovnopravnih in socialnopravnih zadev**, kar je 57,77 odstotka manj kot v letu 2022, ko je prejelo 1.537 tovrstnih zadev. Teh zadev je imelo v letu 2023 v delu 2.824, kar je 1,74 odstotka manj kot v letu 2022, ko je obravnavalo 2.874 zadev. Zaključilo je 698 zadev, kar je 0,14 odstotka več kot v letu 2022, ko je zaključilo 697 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 2.126 zadev.

Na področju **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)** je Državno odvetništvo RS v leto 2023 preneslo nerešenih 22 zadev, na novo pa prejelo 51 zadev, kar je 27,50 odstotka več kot v letu 2022, ko je v delo prejelo 40 zadev. V delu je imelo 73 zadev, kar je 30,36 odstotka več kot v letu 2022, ko je obravnavalo 56 zadev. Zaključilo je 54 zadev, kar je 45,95 odstotka več kot v letu 2022, ko je zaključilo 37 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 19 zadev.

S področja **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o prekrških (ZP-1)** je Državno odvetništvo RS v leto 2023 preneslo 2 nerešeni zadevi. Na novo je prejelo 6 zadev, kar je 40 odstotkov manj kot v letu 2022, ko je v delo prejelo 10 zadev. V delu je imelo 8 zadev, kar je 27,27 odstotka manj kot v letu 2022, ko je obravnavalo 11 zadev. Zaključilo je 6 zadev, kar je 33,33 odstotka manj kot v letu 2022, ko je zaključilo 9 zadev. Na dan 1. 12. 2023 sta bili odprti 2 zadevi.

S področja **postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO)** je Državno odvetništvo RS v leto 2023 preneslo 43 odprtih zadev. Na novo je prejelo 142 zadev, kar je 136,67 odstotka več kot v letu 2022, ko je prejelo 60 zadev. Obravnavalo je 185 zadev, kar je 81,37 odstotka več kot v letu 2022, ko je obravnavalo 102 zadevi. Zaključilo je 141 zadev, kar je 131,15 odstotka več kot v letu 2022, ko je zaključilo 61 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih še 44 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2023 odprtih 82 zadev **s področja odškodninskih zahtevkov po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)**.V letu 2023 ni prejelo nobene nove zadeve in je imelo torej v delu 82 zadev, kar je 23,36 odstotka manj kot v letu 2022, ko je obravnavalo 107 zadev. Zaključilo je 27 zadev, kar je 30,77 odstotka manj kot leta 2022, ko je zaključilo 39 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih še 55 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2023 odprtih 12.931 zadev na področju **postopkov izvršbe in zavarovanja**. Prejelo je 3.523 novih zadev, kar je 17,49 odstotka manj kot v letu 2022, ko je prejelo 4.270 zadev. Skupno je imelo v delu 16.454 zadev, kar je 13,44 odstotka manj zadev, kot jih je obravnavalo v letu 2022, ko je bilo v delu 19.008 zadev. Zaključilo je 6.754 zadev, kar je 12,19 odstotka manj kot leta 2022, ko se je zaključilo 7.692 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 9.700 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju dela v **postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja** leto 2023 začelo z 10.095 odprtimi zadevami, v letu pa je s 3.760 novimi zadevami prejelo 17,47 odstotka manj zadev kot leta 2022, ko je v delo prejelo 4.556 zadev. Skupno je imelo v delu 13.855 zadev, kar je 11,90 odstotka manj kot v letu 2022, ko jih je obravnavalo 15.726. Zaključilo je 5.105 zadev, kar je 12,53 odstotka manj kot leta 2022, ko je zaključilo 5.836 zadev. Ob koncu leta 2023 je bilo odprtih še 8.750 zadev.

Na področju **nepravdnih postopkov** je Državno odvetništvo RS na dan 1. 1. 2023 imelo odprtih 10.062 zadev, v letu 2023 pa jih je prejelo 14.691, kar je 17,13 odstotka manj kot v letu 2022, ko je v delo prejelo 17.728 novih zadev. Obravnavalo je 24.753 zadev, kar je 10,88 odstotka manj kot leta 2022, ko je imelo v delu 27.775 zadev. Zaključenih je bilo 16.813 zadev, kar je 7,91 odstotka manj kot leta 2022, ko je bilo zaključenih 18.257 zadev. Ob koncu leta je ostalo odprtih še 7.940 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **razlastitvenih zadev** leto 2023 začelo s 1.644 odprtimi zadevami, nato pa je v letu 2023 v delo prejelo 889 zadev, kar je 0,68 odstotka več zadev kot v letu 2022, ko je prejelo 883 zadev. V delu je tako imelo 2.533 zadev, kar je 9,32 odstotka več kot v letu 2022, ko je obravnavalo 2.317 zadev. Zaključilo je 900 zadev, kar je 21,79 odstotka več kot leta 2022, ko je zaključilo 739 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih še 1.633 tovrstnih zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **upravnih zadev** leto 2022 zaključilo z 2.725 odprtimi zadevami, nato pa je v letu 2023 v delo prejelo 13.964 novih zadev. Teh je bilo glede na leto 2022, ko je v delo prišlo 12.410 zadev, tako za 12,52 odstotka več, za 6,43 odstotka pa je bilo večje tudi število obravnavanih zadev. V letu 2022 je bilo namreč obravnavanih 15.680 zadev, v letu 2023 pa je bilo v delu 16.689 zadev. Zaključenih je bilo 16.114 zadev, kar je 8,05 odstotka več kot leta 2022, ko je bilo zaključenih 14.914 zadev. Ob koncu leta 2023 je bilo odprtih še 575 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 2023 Državno odvetništvo RS prejelo eno novo zadevo po ZDen in eno novo zadevo za postopek po ZIKS. Je pa imelo Državno odvetništvo RS s tega področja dela v obravnavi skupno še vedno 82 zadev, kar je sicer 11,83 odstotka manj kot v letu 2022, ko je bilo v delu 93 teh zadev. V letu 2023 se je zaključilo 16 tovrstnih zadev, kar je 23,81 odstotka manj kot leta 2022, ko se je zaključilo 21 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je ostalo odprtih še 66 zadev s tega področja dela.

**Postopki s področja Zakona o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO)** vsebinsko niso posebna problematika, zato jih Državno odvetništvo RS v nadaljevanju ne bo posebej obravnavalo. S tega področja namreč v letu 2023 ni prejelo novih zadev, v delu je imelo eno zadevo, ki pa je bila tudi zaključena.

**Na ravni organa kot celote statistični podatki, predstavljeni v splošnem statističnem delu tega poročila, kažejo na to, da Državno odvetništvo RS zaznava porast novih zadev predvsem na področju postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO), in to kar za 136,67 odstotka v primerjavi z letom 2022. Do relativnega povečanja števila zadev je prišlo tudi** v **predhodnih odškodninskih postopkih po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP; 27,50 odstotka), v upravnih zadevah (12,52 odstotka) ter v razlastitvenih zadevah (0,68 odstotka). V vseh drugih vrstah zadev, ki se obravnavajo na Državnem odvetništvu RS, pa je letni pripad zadev manjši kot prejšnje leto.**

**Če se upošteva absolutno število na novo prejetih zadev Državnega odvetništva RS na vseh področjih, je področje dela, na katerem je prišlo v obravnavo največje število zadev, nepravdni postopki s 14.691 novimi zadevami, sledi pa jim področje upravnih zadev s 13.964 novimi zadevami.**

**Če se upošteva absolutno število zadev v delu Državnega odvetništva RS na vseh področjih dela, je področje dela, na katerem se obravnava največje število zadev na Državnem odvetništvu RS, ravno tako področje nepravdnih postopkov s 24.753 zadevami v delu. Področja, ki mu sledijo z največjim številom zadev v obravnavi na Državnem odvetništvu RS, so upravne zadeve s 16.689 zadevami, postopki izvršbe in zavarovanja s 16.454 zadevami ter postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, kjer je bilo v letu 2023 v delu 13.855 zadev.**

**Državno odvetništvo RS je sicer na večini področij dela v letu 2023 zaključilo manj zadev kot v letu 2022. Je pa število zaključenih zadev precej višje v postopkih na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO), v okviru katerih je Državno odvetništvo RS zaključilo kar 131,15 odstotka več zadev kot leta 2022. Prav tako je bilo več zaključenih zadev na področju predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP), kjer je bilo zaključenih kar 45,95 odstotka več zadev kot v letu 2022, za 21,79 odstotka več zadev kot leta 2022 pa je bilo zaključenih tudi na področju razlastitvenih postopkov ter v primerjavi z letom 2022 8,05 odstotka več zaključenih upravnih zadev.**

#### 

#### 1.2 Civilnopravne in gospodarske zadeve

##### 1.2.1 Uvod – predstavitev zadev

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.

###### 1.2.1.1 V letu 2023 na novo prejete sodne zadeve z vrednostjo spornega predmeta nad 1 milijon evrov

Civilnopravnih in gospodarskopravnih zadev, v katerih je zahtevana vrednost višja od 1 milijona evrov, je Državno odvetništvo RS v letu 2023 na novo prejelo 9, in sicer znaša njihova skupna sporna vrednost 146.718.287,31 evra.

V nadaljevanju je na kratko predstavljena bistvena vsebina spornega razmerja.

1.2.1.1.1 Tožeča stranka RIKO, d. o. o., zoper toženi stranki Republiko Slovenijo in SPIRIT zaradi gradbene pogodbe, pct. 3.280.913,13 evra

Tožeča stranka zahteva plačilo dodatnih del in drugih del po pogodbi št. C2130-19-090067 za projektiranje in postavitev slovenskega paviljona na EXPO 2020 Dubaj.

1.2.1.1.2 Tožeče stranke A. L., M. L., A. K., V. K., G. K. zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 1.000.000,00 evra

Tožeče stranke zahtevajo od tožene stranke plačilo odškodnine v višini 1.803.200,00 evra zaradi zatrjevanega protipravnega ravnanja Upravne enote Ljubljana, in sicer zaradi kršitve pravice do odločanja brez nepotrebnega odlašanja, ker RS naj ne bi poskrbela, da bi se upravni postopek vračanja podržavljene nepremičnine zaključil v razumnem roku.

1.2.1.1.3 Tožeča stranka R. Š. zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 2.042.689,47 evra

Tožeča stranka zahteva od tožene stranke plačilo odškodnine za škodo, ki jo je utrpela zaradi nezakonitega odvzema dovoljenja za opravljanje nalog upravitelja v insolvenčnih postopkih. Republika Slovenija je bila v navedeni zadevi obsojena pred ESČP, pri čemer je ESČP ugotovilo, da ukrep, ki so ga slovenski organi izrekli, ni bil zakonit in je tem povzročil škodo v smislu izpada prihodkov tožeče stranke (povezava s sodbo ESČP, pritožba št. 12096/14 in 39335/16). Tožnik zahteva:

* + plačilo premoženjske škode v višini 2.042.689,47 evra s pp,
  + izplačevanje mesečne rente za čas od dneva nastopa pogojev za redno upokojitev do smrti v višini 500 evrov mesečno,
  + nepremoženjsko škodo v višini 80.000 evrov.

1.2.1.1.4 Tožeča stranka Vodnogospodarsko podjetje, d. d., zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 3.015.177,00 evra

Tožeča stranka Vodnogospodarsko podjetje, d. d., od tožene stranke RS zahteva plačilo 3.015.177,00 evra zaradi izločitve iz postopka oddaje ponudbe v javnem naročilu »Izbira koncesionarjev v postopku podelitve koncesije za izvajanje obveznih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda na območju Republike Slovenije«, sklop 1, Kranj: Koncesija za območje zgornje Save. Tožeča stranka je v tožbi posplošeno nanizala več očitkov glede ravnanja sodnic Okrožnega sodišča v Ljubljani, ki sta vodili postopka, ki naj bi bila nepravilna, pavšalno pa očita tudi nepravilnosti v odločanju višjega sodišča. Očitki in utemeljitve v zvezi z odškodninsko odgovornostjo države po 26. členu Ustave RS v tožbi niso podani

1.2.1.1.5 Tožeča stranka VOC Celje, d. o. o., zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi koncesijske pogodbe, pct. 2.308.078,60 evra

Tožeča stranka je z Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo sklenila dve koncesijski pogodbi za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in varstva državnih cest, ki so v upravljanju DRSI, za koncesijsko območje št. 1 in za koncesijsko območje št. 6, kjer kot koncesionar nastopa konzorcij: VOC Celje kot partner skupaj z vodilnim partnerjem Pomgrad, d. d. (s tedanjo firmo Cestno podjetje Murska Sobota, d. d., družba za vzdrževanje in gradnjo cest) ter še tretjim partnerjem CP Ptuj, d. d. (ki za razmerja po tem zahtevku ni relevanten). Tožba se nanaša na revalorizacijo cen za dela, ki jih je na podlagi obeh navedenih koncesijskih pogodb izvedla tožeča stranka kot koncesionar na območju št. 1 in koncesionar partner na območju št. 6. Tožeča stranka navaja, da so v času trajanja koncesijskih pogodb nastopili pogoji za povišanje cen za dela, ki jih je kot koncesionar izvedla tožeča stranka, zato je le-ta povišanje uveljavljal od DRSI. Navaja, da med pravdnima strankama ni sporno, da je tožeča stranka upravičena do povišanja (tožena stranka je tožeči stranki del obračunanih povišanj tudi že potrdila), razhajata pa se glede višine upravičenega povišanja.

1.2.1.1.6 Tožeča stranka RTV Slovenija zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 23.983.699,45 evra

Tožeča stranka zahteva plačilo stroškov dela iz naslova povišanja plač (uvrstitev v višje plačne razrede), sklicujoč se na stavkovni sporazum iz leta 2018 med vlado in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja ter na aneksa št. 6 in 7 h Kolektivni pogodbi javnega zavoda RTV Slovenija. Državno odvetništvo RS sicer ugotavlja, da se stavkovni sporazum ne nanaša na RTV Slovenija, Vlada RS pa ni podpisnica Kolektivne pogodbe javnega zavoda RTV Slovenija in aneksov k njej; v zadevi se odpira vprašanje ustreznega financiranja javne službe RTV Slovenija po ZRTVS-1.

1.2.1.1.7 Tožeča stranka Petrol, d. d., zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi protipravnega ravnanja državnih organov, pct. 106.531.045,00 evra

Zaradi sklepa sodišča o določitvi poslovne skrivnosti v predmetnem poročilu Državno odvetništvo RS ne more poročati o vsebini tega spora (zoper sklep sodišča je sicer vložilo pritožbo).

1.2.1.1.8 Tožeča stranka Pivovarna Laško Union, d. o. o., zoper toženo stranko Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra po ZOKIPOSR, pct. 1.451.671,42 evra

Tožeča stranka je upnik, ki na podlagi ZOKIPOSR s tožbo zahteva ugotovitev, da je Republika Slovenija prevzela dolg, ki ga pravnemu predniku tožeče stranke ni uspelo izterjati od odgovornega aktivnega družbenika, zoper katerega ima pravnomočne izvršilne naslove.

1.2.1.1.9 Tožeča stranka R. I. zoper toženo stranko Republiko Slovenijo zaradi neutemeljenega pripora, pct. 2.705.013,24 evra

Tožnik je vložil tožbo zaradi plačila odškodnine zoper Republiko Slovenijo iz naslova neupravičenega pripora. Po pravnomočno izvedenem kazenskem postopku je bila obtožba zavrnjena in je bil tožnik oproščen, zato je temelj zahtevka predložen, med strankama pa je sporna višina vtoževane odškodnine.

###### 1.2.1.2. Opredelitev nekaterih pomembnejših civilnopravnih in gospodarskopravnih področij dela, ki jih je v letu 2023 obravnavalo Državno odvetništvo RS

1.2.1.2.1 Zadeve iz naslova odškodninske odgovornosti države

Najbolj številčne zadeve, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo in ki izvirajo iz civilnopravnih sporov, so zadeve, ko oškodovanci tožijo državo iz naslova njene odškodninske odgovornosti. Posebej je treba opozoriti na odškodninske zahtevke po 26. členu Ustave RS, saj so zadeve poleg številčnosti in vrednostno visokih zneskov vsebinsko izjemno zahtevne. Predvsem v zadevah iz naslova očitanega protipravnega ravnanja sodišč in protipravnega ravnanja državnih organov je namreč treba proučiti celotno postopanje sodišč in državnih organov pri odločanju o zadevi, vključno s pridobitvijo, pregledom in proučitvijo vseh sodnih in drugih spisov z vidika grajane protipravnosti v zadevi.

Zadeve iz naslova odškodninske odgovornosti države zaradi protipravnega ravnanja po 26. členu Ustave RS so, kot že vsa leta prej, tudi v letu 2023 sestavljale največji pripad zadev v okviru civilnopravnih in gospodarskopravnih zadev. Teh zadev je Državno odvetništvo RS v letu 2023 prejelo 156, in sicer v skupni zahtevani vrednosti 463.139.617,01 evra.

Zaključenih je bilo 208 tovrstnih zadev v skupni vrednosti 882.533.382,82 evra, od tega je bilo dobljenih 51 zadev v vrednosti 617.254.212,69 evra, izgubljena ni bila nobena, poravnav je bilo sklenjenih 14 v skupni vrednosti 1.249.568,37 evra (zadeve, ki so se zaključile na druge načine, niso posebej izpostavljene).

V okviru skupine zadev iz naslova odškodninske odgovornosti države so bile tudi v letu 2023 aktualne zadeve iz naslova odškodninskih zahtevkov, povezanih z epidemijo COVID-19, in sicer je v letu 2023 Državno odvetništvo RS prejelo 11 novih tovrstnih zadev, v katerih je zatrjevana odškodninska odgovornost/škoda države zaradi sprejetja in zatrjevanih neustavnosti odlokov, sprejetih v času epidemije COVID-19, ki so onemogočali opravljanje gospodarske dejavnosti oziroma v zvezi s katerimi tožniki zatrjujejo nastanek škode zaradi posega v človekove pravice in svoboščine.

Zadeve so zahtevne z vidika presoje sorazmernosti, nujnosti in primernosti sprejetja odlokov v času epidemije COVID-19 glede na epidemiološke razmere, ki so bile podlaga za sprejetje začasnih ukrepov v času izdaje odlokov, ter s tem povezanim zbiranjem dokumentacije, iz katere je razvidno, na podlagi katerih zdravstvenih podatkov, zdravstvene ocene, kazalnikov, dokumentov so bili sprejeti odloki, ter pojasnil glede epidemiološkega tveganja za udeležbo na na primer javnem organiziranem shodu in javni prireditvi, glede zaprtja gostiln, prepovedi prodaje pirotehničnih sredstev po spletu in drugo.

1.2.1.2.2 Zadeve na podlagi Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 – statistični podatki

Na Državnem odvetništvu RS ločeno vodimo dve vrsti postopkov, in sicer zahtevke za poravnave vlagateljev v predhodnem postopku na podlagi 7. in 8. člena Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra (ZOKIPOSR) ter zahtevke upnikov družbenikov izbrisanih družb na podlagi tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSR.

V predhodnem postopku mirnega reševanja spora v okviru 8. člena ZOKIPOSR je Državno odvetništvo RS prejelo skupno že 57 zahtev upravičencev (5. točka 2. člena ZOKIPOSR) za sklenitev sporazuma, od tega jih je 5 zoper Republiko Slovenijo na podlagi petega odstavka 8. člena ZOKIPOSR že vložilo tožbo.

V predhodnem postopku mirnega reševanja spora v okviru 8. člena ZOKIPOSR je Državno odvetništvo RS prejelo 5 zahtev upnikov (6. točka 2. člena ZOKIPOSR) za sklenitev sporazuma, po postopku po 17. členu ZOKIPOSR pa se že 12 zadev obravnava na izvršilnem sodišču v postopku, v katerem upniki družbenikov izbrisanih družb zahtevajo, da Republika Slovenija prevzame dolg odgovornega družbenika do upnikov.

Skupna vrednost vseh prejetih zadev Državnega odvetništva RS v okviru 8. člena ZOKIPOSR v povezavi s 17. členom ZOKIPOSR je 8.668.369,01 evra.

Vsebinsko so zadeve na podlagi ZOKIPOSR in dejavnosti Državnega odvetništva RS, povezane z izvajanjem ZOKIPOSR, predstavljene v nadaljevanju tega poročila pod tč. 1.2.4.2.

1.2.1.2.3 Zadeve iz naslova gradbenih pogodb

Zaradi kompleksnosti vsebine, dejanskega stanja in vrednosti spora je treba opozoriti tudi na zadeve iz naslova gradbenih pogodb.

V letu 2023 je bilo prejetih 6 tovrstnih zadev, v katerih je višina zahtevkov 3.601.848,35 evra.

Z vsebinskega vidika so pomembni predvsem zahtevki iz naslova spremembe cen pri gradbenih pogodbah zaradi povišanja cen elementov, pri čemer izvajalci zahtevajo upoštevanje spremembe cen od ponudbe dalje. Izvajalci zahtevajo plačilo zaradi spremembe cen od oddaje ponudbe do izvedbe posameznih del. Izvajalci se sklicujejo na članke in pravna stališča, kot so Miha Juhart v Sprememba cene v gradbeni pogodbi v Pravnem letopisu 2022 in Sprememba cene pri gradbeni pogodbi, sklenjeni v postopku javnega naročanja v Zborniku Sodobno obligacijsko pravo 2023, dr. Nina Plavšak in Mojca Furlan v Komentarju posebnega dela Obligacijskega zakonika, 1. knjiga, stran 828, Ljubljana 2020, Jakob Ivančič v prispevku Pravica izvajalca do razlik v ceni v OZ – izbrani praktični problemi v zborniku Sodobno obligacijsko pravo 2023), ki napotujejo na pravno razlogovanje, da je treba spremembo cen po 656. členu OZ upoštevati od dneva oddaje ponudbe dalje.

Državno odvetništvo RS ocenjuje, da so takšna pravna stališča zmotna iz več razlogov. Upravičenost do plačila razlik v ceni se ugotavlja na podlagi 656. člena OZ, ki kot kogentna določba določa način spremembe cen za primere, ko je sklenjena gradbena pogodba s fiksnimi cenami na enoto. S tem členom je določeno, da če je bilo dogovorjeno, da se cena za dela ne bo spremenila, ko bi se po sklenitvi pogodbe zvišale cene za elemente, na podlagi katerih je bila določena, lahko izvajalec zahteva spremembo (plačilo razlik v ceni), če so se cene za elemente po sklenitvi pogodbe zvišale za več kot 10 %, zahteva pa se lahko le razlika, ki presega 10-odstotno podražitev. Zlasti je treba upoštevati, da 656. člen OZ določa, da je treba pri obravnavi zahtevka za spremembo cen upoštevati zvišanje cen za elemente po sklenitvi pogodbe (ne pa od oddaje ponudbe dalje), torej se 656. člen OZ veže na sklenjeno pogodbeno razmerje. V primeru, da bi se upoštevala sprememba cen od dneva ponudbe, bi pomenilo, da naročnik prevzema tveganje za obdobje, ki je izven pogodbenega razmerja, torej ko stranki niti še nista v pogodbenem razmerju, kar bi posegalo v temeljna načela pogodbenega oziroma obligacijskega prava. Namen 656. člena OZ je, da se zagotovi ustrezna porazdelitev tveganj med strankama gradbene pogodbe, torej za čas po sklenitvi pogodbe. Upoštevanje spremembe cen po sklenitvi pogodbe je ključnega pomena tudi za nadaljnjo dejavnost oziroma pravno možnost naročnika, ki je določena v 657. členu OZ. Ta namreč določa, da lahko naročnik odstopi od pogodbe, če bi se dogovorjena cena precej zvišala. Za uveljavljanje te pravne možnosti (odstopne pravice) pa mora biti naročniku dana možnost, da se seznani z zahtevkom izvajalca že v času sklenitve pogodbe in ne šele morda ob zaključku del.

Glede zadev iz naslova gradbenih pogodb Državno odvetništvo RS opozarja tudi, da v nekaterih primerih ne prejme ne dokumentacije ne obrazložitev dejanskega stanja ne kontaktne osebe s strani ministrstev, pri čemer se je kot ključna težava pokazala, da ministrstva gradbeni nadzor naročijo pri zunanjih izvajalcih, ki v imenu ministrstva kot naročnika v celoti nadzorujejo dela, odgovarjajo na zahtevke izvajalca, hranijo dokumentacijo in drugo, v primeru tožbenih zahtevkov s strani izvajalcev pa ministrstva poteka gradnje in zahtevkov izvajalca niti ne poznajo niti nimajo dokumentacije o tem, zaradi česar morajo nosilci zadev na Državnem odvetništvu RS popolnoma samostojno zbirati informacije, dokumentacijo, se opredeljevati do tožbenih navedb in sodnim vlogam priloženih dokazov in podobno.

1.2.1.2.4 Zadeva na podlagi Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP) in Zakona o industrijski lastnini (ZIL-1)

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS za Republiko Slovenijo kot tožečo stranko vložilo prvo tožbo zaradi ugotovitev ničnosti znamke na podlagi 114. člena ZIL-1, saj je tožena stranka registrirala blagovno znamko Akademija javnih naročil, Republika Slovenija pa je pred tem vzpostavila Akademijo javnega naročanja, ki jo je v pravnem prometu uporabljala že več let.

1.2.1.2.5 Zadeve iz naslova plačila nadomestila po Zakonu o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD)

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo tožbo in več predhodnih zahtevkov za plačilo nadomestila po 39. členu ZVarD. Gre za novo za tožbe iz naslova zahtevkov, povezanih z epidemijo COVID-19, za primere iz naslova neimenovanja s strani vlade na določena funkcionarska mesta ter za primere diskriminacije istospolnih skupnosti in drugih primerov zatrjevanih neenakih obravnavanj.

Opozoriti je treba, da tožba za plačilo nadomestila pomeni samostojen pravni temelj, neodvisen od drugih temeljev (odškodninskih) (v zadevi VSL II Cp 1016/2021 je tudi sodišče navedlo, da gre pri ZVarD za samostojno in od drugih pravnih postopkov neodvisno sodno varstvo).

1.2.1.2.6 Druge pomembnejše civilnopravne in gospodarskopravne zadeve

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo 6 zadev iz naslova izpolnitve pogodb, v katerih je višina zahtevkov 645.692,72 evra.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS iz naslova določitve deleža na skupnem premoženju zaradi izterjave davčnih in nedavčnih terjatev, v katerih Finančna uprava RS zaradi poplačila davčnih in nedavčnih terjatev predlaga vložitev tožb na ničnosti oziroma razveljavitve kompleksnih pravnih pogodb in pravnih razmerij, prejelo 23 zadev.

Pomemben delež zadev so tudi zadeve, povezane z lastninsko pravico Republike Slovenije na nepremičninah. V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 122 tovrstnih zadev.

##### 1.2.2 Statistični podatki

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 573 novih civilnopravnih in gospodarskih zadev, v delu pa je imelo 1.760 zadev. Zaključilo je 667 zadev, na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 1.093 zadev.

##### 1.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 573 novih civilnopravnih in gospodarskih zadev, kar je 1,38 odstotka manj kot v letu 2022, ko je tovrstnih zadev prejelo 581.

**Grafikon: Število prejetih novih zadev na civilnopravnem in gospodarskem področju v obdobju 2019–2023**



V letu 2023 se je število prejetih civilnopravnih in gospodarskih zadev, ki vključuje tako prejete zadeve v predhodnih postopkih kot tudi sodnih postopkih, v katerih Republika Slovenija nastopa kot tožeča stranka, tožena stranka ali kot stranski intervenient, v primerjavi z leti 2022, 2021 in 2020 malenkost znižalo, znotraj petletnega obdobja pa je v primerjavi z drugimi leti spremljanja bistveno odstopal navzgor pripad novih zadev v letu 2019 (če posebej opozorimo na odškodninske zahtevke po 26. členu Ustave RS, ki so vsako leto številčno največja skupina na novo prejetih zadev v delo, je v letu 2019 Državno odvetništvo RS prejelo npr. kar 305 zadev, ko so oškodovanci tožili državo iz naslova njene odškodninske odgovornosti, v letu 2023 pa 156).

Civilnopravnih in gospodarskih zadev je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delu 1.760, kar je 14,19 odstotka manj kot v letu 2022, ko je obravnavalo 2.051 zadev.

Zaključilo je 667 zadev, kar je 25,14 odstotka manj kot v letu 2022, ko je zaključilo 891 zadev.

V leto 2024 se je preneslo 1.093 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 1. 12. 2023, kar je 5,78 odstotka manj, kot se je zadev preneslo v leto 2023, ko se jih je preneslo 1.160.

##### 1.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

###### 1.2.4.1 Uvod

Državno odvetništvo RS namenja veliko pozornosti kakovosti dela in usklajenemu delovanju. Nekatere vsebine zaradi zahtevnosti oziroma kompleksnosti pravne problematike terjajo še posebej celovito in sistematično obravnavo. Tako najtežje zadeve skupaj rešuje večje število državnih odvetnikov, v primerih večjega števila zahtevkov iz enake ali podobne dejanske ali pravne podlage pa generalni državni odvetnik ravna na podlagi prvega odstavka 14. člena Pravilnika o poslovanju državnega odvetništva, ki določa, da zaradi usklajevanja dela in učinkovitega opravljanja zadev z delovnega področja državnega odvetništva, sprejemanja pravnih stališč do posameznih pravnih vprašanj, usklajevanja dela posameznih oddelkov, izboljšanja metode dela, strokovnega izpopolnjevanja in drugih vprašanj, ki so pomembna za delo državnega odvetništva, sklicuje kolegij državnega odvetništva ter sestanke enega, več ali vseh oddelkov ali drugih organizacijskih enot ter imenuje stalne ali občasne delovne skupine, ustanovi posebne stalne ali občasne delovne skupine, ki skrbijo za poenoteno delo in v okviru katerih se usklajuje obravnava posameznih zadev ter spremlja sodna praksa področja, na katerem je bila delovna skupina ustanovljena. Obravnava posameznih področij na delovnih skupinah tako še pripomore k strokovno poglobljenemu in kakovostnemu zastopanju Republike Slovenije.

Strokovnost dela na civilnopravnem in gospodarskopravnem področju se zagotavlja tudi z rednim pregledom sodne prakse. Še posebej je na področju internega izobraževanja in usposabljanja aktiven Civilnopravni in gospodarski oddelek na sedežu Državnega odvetništva RS, ki s pripravo gradiva in priročnikov s posameznih področij dela ter s pripravo in vodenjem tematskih delavnic in izobraževanja, ki so zlasti namenjeni kandidatom za državne odvetnike, udeležijo pa se jih lahko tudi drugi zaposleni, skrbi za nenehno nadgrajevanje znanja.

V naslednjih podpoglavjih so podrobneje predstavljena tista civilnopravna in gospodarskopravna področja dela, na katerih so bile delovne skupine v letu 2023 še posebej aktivne, v nadaljevanju pa so predstavljeni predlogi Državnega odvetništva RS v zvezi s problematiko, na katero je Državno odvetništvo RS naletelo pri obravnavi zadev z v tem poglavju obravnavanega delovnega področja in je zaradi pomembnosti smiselno, da je predstavljena tudi v predmetnem poročilu o delu.

###### 1.2.4.2 Zadeve na podlagi Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008

1.2.4.2.1 Delovna skupina za koordinacijo dejavnosti v zadevah »Odprava krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra«

V Uradnem listu Republike Slovenije št. 186/2021 z dne 30. 11. 2021 je bil objavljen Zakon o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 (v nadaljevanju: ZOKIPOSR), ki je začel veljati 15. dan po objavi, torej 15. 12. 2021.

Zakon določa pravico do povračila škode, ki je upravičencem nastala zaradi prenosa obveznosti kapitalskih družb, ki so bile izbrisane iz sodnega registra na podlagi Zakona o finančnem poslovanju podjetij (ZFPPod) od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008.

Z navedenim zakonom so bile Državnemu odvetništvu RS naložene nove pristojnosti.

Državno odvetništvo RS je nemudoma po uveljavitvi ZOKIPOSR zaznalo več težav pri izvajanju nalog Državnega odvetništva RS, navedenih v ZOKIPOSR, zato je generalni državni odvetnik 22. 12. 2021 ustanovil delovno skupino za koordinacijo dejavnosti v zadevah »Odprava krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra« (v nadaljevanju: delovna skupina). Naloga delovne skupine je bila proučiti ZOKIPOSR, s katerim so bile Državnemu odvetništvu RS naložene nove pristojnosti. Skladno s tem je delovna skupina opravila podrobno analizo določb ZOKIPOSR ter pripravila obsežno gradivo, v katerem je opozorila na vse napake in nedoslednosti navedenega zakona, ki so bile povzete že v poročilih o delu Državnega odvetništva RS za leti 2021 in 2022.

Ključna težava ZOKIPOSR je njegova nejasnost in zakon je po mnenju Državnega odvetništva RS v nasprotju z več členi Ustave RS. Podrobno je bila obrazložitev bistvenih težav pri izvajanju zakona z vidika Ustave RS predstavljena v Poročilu o delu Državnega odvetništva RS za leto 2022, in sicer pod tč. 1.2.4.2.2, zato te problematike Državno odvetništvo RS v predmetnem poročilu o delu ponovno ne poudarja ter se sklicuje na predstavitev v poročilu za leto 2022.

Državno odvetništvo RS je zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti, nedorečenosti ter možne protiustavnosti že 15. 4. 2022 Vladi RS poslalo predlog zahteve za oceno ustavnosti ZOKIPOSR skupaj s predlogom za zadržanje izvrševanja ZOKIPOSR do končne odločitve ustavnega sodišča. Predlagalo je, da Vlada RS vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti ZOKIPOSR pri ustavnem sodišču v skladu s 23.a členom Zakona o ustavnem sodišču ali pa Državnemu odvetništvu RS za zastopanje pred ustavnim sodiščem izda pooblastilo, kot to določa 24.a člen Zakona o ustavnem sodišču, vendar s svojim predlogom ni bilo uspešno. Državno odvetništvo RS je nato z dopisom z dne 28. 2. 2023 Vladi RS ponovno predlagalo vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti ZOKIPOSR, skupaj s predlogom za zadržanje izvrševanja ZOKIPOSR do končne odločitve ustavnega sodišča, vendar predlog ponovno ni bil upoštevan.

Državno odvetništvo RS je dne 20. 9. 2023 prejelo dopis Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, ki se navezuje na ZOKIPOSR. Z dopisom z dne 18. 10. 2023 je Državno odvetništvo RS varuhu človekovih pravic poslalo odgovor, v katerem je najprej pojasnilo statistične podatke o številu zadev, ki jih je oziroma jih Državno odvetništvo RS obravnava, ter opozorilo na zelo pomembno dejstvo, da je v eni izmed izvršilnih zadev Okrajno sodišče v Ljubljani na ustavno sodišče vložilo zahtevo za oceno ustavnosti ZOKIPOSR. Ustavno sodišče zadevo obravnava absolutno prednostno pod št. U-I-115/23 (<https://www.us-rs.si/neresene-zadeve/?num_nrz=U-I-115%2F23>). Državno odvetništvo RS je varuha človekovih pravic seznanilo tudi, da pripravlja predlog za zadržanje izvajanja ZOKIPOSR.

Državno odvetništvo RS je pojasnilo tudi, da bi bilo smiselno prekiniti postopke do odločitve ustavnega sodišča v zvezi z zahtevo sodišča za oceno ustavnosti določb ZOKIPOSR, zato sodiščem predmetno postopanje tudi predlaga. V skladu s 1. točko prvega odstavka 206. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP) sodišče odredi prekinitev postopka, če sklene, da ne bo samo reševalo predhodnega vprašanja. 13. člen ZPP določa, da kadar je odločba sodišča odvisna od predhodne rešitve vprašanja ali obstaja kakšna pravica ali pravno razmerje, pa o njem še ni odločilo sodišče ali kakšen drug pristojni organ, lahko sodišče samo reši to vprašanje, če ni s posebnimi predpisi določeno drugače. Ocena Državnega odvetništva RS je, da je vprašanje ustavnosti določb ZOKIPOSR predhodno vprašanje. Če bo ustavno sodišče v zadevi, ki se vodi pod št. U-I-115/23, ugotovilo, da so (posamezna) določila ZOKIPOSR neustavna, bodo morala sodišča to okoliščino (zlasti zaradi zagotovitve ustavne pravice do enakosti pred zakonom in ustavne pravice do pravnega varstva) upoštevati.

Državno odvetništvo RS je z dopisom z dne 13. 11. 2023 varuha človekovih pravic seznanilo z vložitvijo predloga za zadržanje izvajanja ZOKIPOSR (več o predlogu v nadaljevanju pod tč. 1.2.4.2.2). Z dopisom z dne 13. 11. 2023 je z vložitvijo predloga za zadržanje izvajanja ZOKIPOSR seznanilo tudi Ministrstvo za finance, Ministrstvo za gospodarstvo, šport in turizem ter Ministrstvo za pravosodje.

1.2.4.2.2 Predlog Državnega odvetništva RS za zadržanje izvajanja ZOKIPOSR

Državno odvetništvo RS je pri ustavnem sodišču 8. 11. 2023 vložilo predlog za zadržanje izvajanja ZOKIPOSR v okviru zahteve za oceno ustavnosti ZOKIPOSR, ki se vodi pri ustavnem sodišču pod št. U-I-115/23.

V predlogu za zadržanje izvajanja ZOKIPOSR je Državno odvetništvo RS predlagalo, da se v celoti zadrži izvrševanje ZOKIPOSR, da se prekinejo vsi pravdni in izvršilni postopki, ki so začeti na podlagi ZOKIPOSR, in da novih takšnih postopkov ni mogoče začeti ter da v času zadržanja ne teče rok, ki ima podlago v 9. členu ZOKIPOSR.

Opozorilo je na neustavnost zakona in posledičnoškodljive posledice izvrševanja protiustavnih določb ZOKIPSR za proračun Republike Slovenije, ki so povezane z:

* znatnimi prizadevanji in stroški strank,
* velikim številom predhodnih postopkov pred Državnim odvetništvom RS,
* velikim številom sodnih postopkov pred pristojnimi sodišči na morebitno protiustavni podlagi,
* nepovratno izgubo virov, ki jih za delovanje sodnega sistema namenja država, in
* izplačili odškodnin in vračilom premoženja, prenosom premičnega, nepremičnega premoženja in vrednostnih papirjev, ki jih ne bo več mogoče zahtevati nazaj.

Škodljive posledice izvrševanja protiustavnih določb ZOKIPOSR se kažejo med drugim tudi v že odprtih sodnih postopkih proti družbenikom, saj nekatera sodišča določbo tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSR, da se z uveljavitvijo tega zakona šteje, da je Republika Slovenija prevzela dolg odgovornega družbenika, razlagajo tako, da se z uveljavitvijo zakona *samodejno* šteje, da je Republika Slovenija prevzela dolg, in sicer neodvisno od tega, ali je bil sklenjen sporazum med Republiko Slovenijo in upnikom po četrtem odstavku 8. člena ZOKIPOSR. V 12 primerih so upniki v izvršilnem postopku že neposredno predlagali nadaljevanje izvršbe zoper novega dolžnika Republiko Slovenijo, na podlagi 150. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju pa je v treh primerih že prišlo do prenosa sredstev z računa Republike Slovenije na upnikov račun in teh sredstev kasneje, ob morebitni ugotovitvi neustavnosti ZOKIPOSR, ne bo več mogoče zahtevati nazaj.

1.2.4.2.3 Aktualne odločitve sodišč na podlagi ZOKIPOSR

Višje sodišče v Ljubljani je v zadevi z opr. št. VSL I Ip 1083/2023 z dne 26. 9. 2023 odločilo, da v izvršilni postopek namesto prejšnje dolžnice kot nov dolžnik vstopi Republika Slovenija, saj ZOKIPOSR določa domnevo, da je Republika Slovenija z dnem njegove uveljavitve prevzela dolg odgovornega družbenika do upnikov na podlagi *ex lege* prenosa obveznosti izbrisane družbe na aktivnega družbenika pod pogoji, ki jih za prevzem dolga določa zakon, ki ureja obligacijska razmerja, in da je upnik v prevzem dolga privolil ter da so prenehala vsa zavarovanja dolga. Sodišče je navedlo tudi, da lahko upniki na podlagi ZOIKPOSR plačilo še neplačanega dela svoje terjatve do družbenikov izbrisane družbe od prevzemnika, to je Republike Slovenije, uveljavljajo pod enakimi pogoji, kot če bi plačilo zahtevali od družbenika izbrisane družbe ali njegovih dedičev, ter da je prevzem dolga treba upoštevati po uradni dolžnosti tako, da prevzemnik na podlagi samega zakona vstopi na mesto prvotnega dolžnika (prvotni dolžnik je za prevzete obveznosti prost svoje obveznosti). Stališče Republike Slovenije, da bi morala upnica za zadostitev pogojem po 24. členu ZIZ predložiti kvalificirano listino (sodba ali sklenjeni sporazum po 8. členu ZOKIPOSR), pa po oceni sodišča ni pravilno.

Enako stališče je sprejelo tudi Višje sodišče v Ljubljani v zadevah z opr. št. VSL II Ips 342/2022, VSL I Ips 157/2023, VSL I Ip 700/2022, ter Višje sodišče v Mariboru v zadevi z opr. št. VSM I Ip 314/2022, ki je navedlo: »V tretjem odstavku 17. člena ZOKIPOSR je že zakonsko določen prehod obveznosti, ki so na podlagi določb ZFPPod prešle na družbenike izbrisanih družb, na Republiko Slovenijo in pravica upnikov, da plačilo teh obveznosti (pod enakimi pogoji, pod katerimi bi lahko plačilo uveljavljali od družbenikov izbrisanih družb) uveljavljajo od Republike Slovenije. ZOKIPOSR v četrtem odstavku 8. člena sicer omenja tudi sklenitev sporazuma o prevzemu dolga z upnikom. Vendar pa iz določb ZOKIPOSR ne izhaja, da bi bil (poskus) sklenitve takšnega sporazuma tudi pogoj za uveljavljanje plačila upnikove terjatve od Republike Slovenije v izvršilnem postopku. Ker ima prehod obveznosti na Republiko Slovenijo podlago v zakonu, upniku samega dejstva prehoda obveznosti ni treba izkazati s posebno listino, ki bi potrjevala prehod obveznosti, oziroma mu v ta namen ni treba vložiti tožbe. Na to ne nazadnje napotuje določba tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSR, da lahko upnik plačilo neplačanega dela svoje terjatve od prevzemnika uveljavlja pod enakimi pogoji, kot če bi plačilo uveljavljal od družbenika izbrisane družbe ali njegovih dedičev. Mora pa upnik izkazati obstoj pogojev, pod katerimi je v tretjem odstavku 17. člena predviden prehod obveznosti na Republiko Slovenijo.«

Skladno s citirano sodno prakso odločajo tudi prvostopenjska sodišča v izvršilnih postopkih, ki se vodijo na okrajnih sodiščih v Mariboru in Ljubljani.

Drugačno stališče pa je sprejelo Višje sodišče v Mariboru v zadevi z opr. št. VSM II Ip 469/2022, ki je potrdilo sklep sodišča prve stopnje, da se predlog za nadaljevanje izvršbe zoper novega dolžnika Republiko Slovenijo na podlagi ZOKIPOSR zavrne. Sodišče je v obrazložitvi navedlo, da v tretjem odstavku 17. člena ZOKIPOSR določena uporaba zakona, ki ureja obligacijska razmerja pri prevzemu dolga, pomeni uporabo 427. člena OZ, ki določa, da se prevzem dolga opravi s pogodbo med dolžnikom in prevzemnikom, v katero je privolil upnik. Skladno s četrtim odstavkom 427. člena OZ pogodbenika lahko zahtevata od upnika, da se v določenem roku izreče, ali privoli v prevzem dolga. Sodišče je odločilo, da ZOKIPOSR ni obšel določb 427. člena OZ in da bi moral upnik zato dati predlog državnemu odvetništvu po 8. členu ZOKIPOSR za sklenitev sporazuma po četrtem odstavku 8. člena ZOKIPOSR. Predlog državnemu odvetništvu in sklenitev sporazuma sta po oceni sodišča potrebna, ker mora novi dolžnik (Republika Slovenija) pred sklenitvijo sporazuma ugotoviti, ali obstajajo razlogi za prevzem dolga po ZOKIPOSR. Določba petega odstavka 8. člena ZOKIPOSR pa določa, da če na predlog za poravnavo sporazum ni sklenjen ali če upnik in državno odvetništvo v treh mesecih ne dosežeta sporazuma, lahko upnik vloži tožbo pri pristojnem sodišču, to pa pomeni, da se postopek vodi po pravilih zakona, ki ureja pravdni postopek. Po oceni sodišča je razlaga, da lahko upnik nadaljuje izvršbo na podlagi judikatne terjatev zoper novega dolžnika brez dodatnih ovir ali postopkov, neutemeljena, ker je tovrstna razlaga v nasprotju z določili ZOKIPOSR in prvim odstavkom 427. člena OZ, na katerega se ZOKIPOSR sklicuje.

Da upnik ni skladno s tretjim odstavkom 17. člena ZOKIPOSR upravičen do neposrednega uveljavljanja terjatve zoper Republiko Slovenijo v izvršilnem postopku, je odločilo tudi Višje sodišče v Celju v zadevah z opr. št. VSC I Ips 218/2022, VSC I Ip 254/2022, VSC I Ip 160/2022 in VSC I Ip 252/2022.Predmetnim odločbam je skupna odločitev, da ZOKIPSOR ne omogoča upniku neposrednega nadaljevanja izvršbe na novega dolžnika (Republiko Slovenijo), ker je podlaga za prehod obveznosti že sam zakon (tretji odstavek 17. člena ZOKIPOSR), saj je 17. člen ZOKIPOSR materialnopravne narave. Sodišče je v zadevi VSC I Ip 252/2022 v 10. točki navedlo, da je način, kako upravičenec po ZOKIPOSR procesno uveljavlja pravico do povračila svoje škode na podlagi tega zakona, opredeljen v določbah 7., 8. in 9. člena tega zakona. Citirane določbe torej predstavljajo postopkovni (procesni) del uveljavitev pravice do odškodnine, kar je razvidno že iz marginalnih rubrik, ki opredeljujejo citirane določbe (»Postopek«, »Zahteva za povračilo škode in pristojnost za odločanje« in »Rok za vložitev zahteve«). Na podlagi jezikovne razlage določbe prvega odstavka 7. člena ZOKIPOSR, po kateri se postopek za uveljavitev zahtevka na podlagi tega zakona začne z vložitvijo predloga za poravnavo pri državnem odvetništvu, je popolnoma jasno, da navedeno velja za vsak zahtevek na podlagi ZOKIPOSR, torej za vsak zahtevek vsakega od subjektov, saj dikcija ni omejena. Sodišče poleg tega navaja, da je glede na smisel in namen 17. člena ZOKIPOSR v kontekstu zakona in umestitve v pravni sistem kot celote (namenska in sistemska razlaga) določba tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSR zgolj materialnopravne narave in ne pomeni, da predhodni postopek pri Državnemu odvetništvu RS po 7. in 8. členu za upnika ZOKIPOSR ni obvezen. Če ne bi bil poskus sporazuma po 7. in 8. členu ZOKIPOSR obvezen, ga zakonodajalec ne bi navajal oziroma določal.

1.2.4.2.4 Sklep

Po podatkih Državnega odvetništva RS je bilo do konca leta 2011 na podlagi Zakona o finančnem poslovanju podjetij izbrisanih 39.725 družb, zaradi česar je mogoče pričakovati, da bo na podlagi ZOKIPOSR vloženo zelo veliko število zahtevkov upravičencev.

Državno odvetništvo RS je v vseh doslej obravnavanih primerih ugotovilo, da vlagatelji ne izpolnjujejo pogojev po ZOKIPOSR, zato Državno odvetništvo RS v predhodnih postopkih k sklenitvi sporazumov ni pristopilo.

Glede na 9. člen ZOKIPOSR, ki določa, da se zahteva za povračilo škode vloži v treh letih od uveljavitve tega zakona (15. 12. 2021), je pričakovati, da bo večji del zahtevkov po tem zakonu vložen do izteka zakonsko določenega roka. Glede na to, da Državno odvetništvo RS v predhodnem postopku zavrača vse zahtevke za povračilo škode, je posledično pričakovati, da bo vloženih večje število tožb.

###### 1.2.4.3 Zadeve z zahtevki iz naslova pogodb o sofinanciranju iz evropskih sredstev

**1.2.4.3.1 Predstavitev področja**

**V letnih poročilih prejšnjih let je bilo predstavljeno, da Državno odvetništvo RS najmanj od leta 2013 zastopa Republiko Slovenijo v zadevah, ki so povezane z nepravilnostmi pri črpanju evropskih sredstev. S članstvom Republike Slovenije v Evropski uniji in v obdobju po podpisu Lizbonske pogodbe se je Državno odvetništvo RS intenzivneje ukvarjalo z vprašanji pravnega reda Evropske unije, zlasti s sekundarnim pravom na področju črpanja kohezijskih sredstev in s tem v zvezi z vprašanji pravilne uporabe tega prava.**

**V času od leta 2015 je pravna praksa odgovorila na številna vprašanja, ki so bila sprva osredotočena na uporabo sekundarnega prava EU, ves čas in postopoma pa tudi na razlago materialnega prava, ob upoštevanju evropskega pravnega reda in pravnega reda Republike Slovenije, skladno z načelom supremacije evropskega prava nad pravnimi redi držav članic, ki ga je razvilo Sodišče EU.**

**Na tej poti od avtonomnosti, primarnosti in neposredne učinkovitosti pravnega reda EU do razlage materialnopravnih vprašanj na primer glede zastaranja zahtevka in podobno smo prehodili skoraj 10-letno pot, na kateri smo skozi redna in izredna pravna sredstva pridobivali odgovore na temeljna vprašanja v posamičnih zadevah. Tudi civilnopravno področje ni imuno na vplivanje javnega prava, ki ga sestavljata sekundarno pravo EU in prenos tega prava v nacionalno pravo. Spoprijeti se je bilo treba z izzivi sobivanja javnega in (zasebnega) obligacijskega prava ter z njimi povezanimi pravnimi vprašanji, ki so se nanašala najprej na sistemska vprašanja, kam sploh umestiti pravno razmerje, ki vsebuje oblastvene elemente, ki so (zasebnim) normam obligacijskega prava tuji. Ko je sodna praksa pravno razmerje uvrstila pod pojem upravne pogodbe, za kar se je zavzemalo Državno odvetništvo RS, so se počasi zapirala tako procesnopravna kot materialnopravna vprašanja, na primer zastaranja zahtevka, pravne narave terjatve, pravne narave tožbenega zahtevka, teka obresti, dokaznega bremena in druga.**

**V letu 2023 je višje sodišče v zadevi z opr. št. VSL I Cpg 631/2022 v zvezi s pogodbo o sofinanciranju pravnomočno odločilo o pravilni razlagi avtonomnega pogodbenega prava, v drugem primeru, v zadevi z opr. št. VSL I Cpg 309/2022, o trditvenem in dokaznem bremenu glede obstoja resnega in upravičenega dvoma glede obstoja nepravilnosti ter o nastanku škode za proračunska sredstva, v naslednjem primeru z opr. št. VSL I Cpg 472/2022 pa je višje sodišče pojasnilo pravno naravo poročila o opravljeni reviziji, na katerem Državno odvetništvo RS utemeljuje zahtevek, tak akt pa nima pravne narave akta, izdanega v upravni stvari v smislu 2. člena ZUP, in tudi ne drugega akta, ki se lahko v skladu z 2. členom ZUS-1 izpodbija v upravnem sporu. V isti zadevi je sodišče pojasnilo vsebino finančnih popravkov, ki upoštevajo načelo sorazmernosti, ukvarjalo se je z vprašanjem dokaznega bremena glede izpodbijanja domneve možnosti škodljivega vpliva na porabo proračunskih sredstev in z vprašanjem soodgovornosti v primerih, ko je izkazano, da je bila oziroma bi lahko bila Republika Slovenija s kršitvenimi ravnanji upravičenca do sredstev seznanjena pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju. Višje sodišče se je z vprašanji načel sofinanciranja in skladnosti s primarnimi viri prava EU in akti, sprejetimi na njihovi podlagi, ukvarjalo v zadevi sofinanciranja projektov vzpostavitve e-vsebin in e-storitev javnih in zasebnih neprofitnih organizacij z opr. št.** VSL I Cpg 286/2023**. Ponovno je poudarilo v sodni praksi že uveljavljeno stališče glede pravne narave finančnih popravkov, ki pomenijo vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. V isti zadevi je bilo še posebej izpostavljeno stališče, ki ga Državno odvetništvo RS v vseh tovrstnih sporih zastopa že od vsega začetka, da namreč zahtevki iz naslova finančnih popravkov niso odškodninski; sodišče je odločilo, da so povračilni, institut finančnih popravkov pa je »sui generis« institut evropskega prava.**

**Odgovori na pomembna pravna vprašanja na področju, kjer se srečujeta evropsko in nacionalno pravo, so bili v bistvenih elementih sporov dani. Učinki te dolgotrajne pravne poti se kažejo v skrajšanju sodnih postopkov. Če je v prvih zadevah, ko so se zlasti prvostopenjska sodišča srečevala z izjemno obsežnimi dejanskimi stanji ter kompleksnimi in zares številnimi pravnimi vprašanji, sodna pot, v kateri je celo po dvakrat odločalo tudi Vrhovno sodišče RS, trajala tudi po devet let in več, Državno odvetništvo RS ugotavlja, da se je obravnavanje zadev do dokončne rešitve zadeve skrajšalo na povprečno tri leta.**

**1.2.4.3.2** Sodelovanje z državnimi organi

Delovna skupina je, razen zastopanj posameznih primerov, v letu 2023 sodelovala z Ministrstvom za kohezijo in regionalni razvoj (prej Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko) glede zaprosila ministrstva, da Državno odvetništvo RS pregleda vsebino pogodbe o sofinanciranju.

Delovna skupina se je sestala z evropskima delegiranima tožilcema, s katerima so bila izmenjana stališča glede institutov zastaranja, stopnjah dokaznih standardov in drugih pravnih institutov, ki se pojavljajo tako na civilnopravnem kot kazenskem področju.  
Sklepno je bilo ugotovljeno, da v okviru zakonskih pristojnosti obeh organov obstajajo skupni cilji, zaradi katerih bo vzpostavljeno sodelovanje v posameznih zadevah.

Predsednica delovne skupine se je skupaj z generalno državno odvetnico udeležila sestanka z ministrom, pristojnim za kohezijo in regionalni razvoj. Predstavljeni so bili pomembnejši premiki v sodni praksi, ki se je v zadnjih letih izoblikovala na področju zastopanja države v kohezijskih zadevah, prav tako so bile s strani Državnega odvetništva RS predlagane rešitve v smeri ustreznejše sistemske ureditve, ki bi po oceni Državnega odvetništva RS pripomogla k učinkovitejšemu reševanju sporov s tega področja.

**1.2.4.3.3 Sklep**i, predlogi, priporočila

Načrti za prihodnost so vezani na vzpostavitev sodelovanja v posamičnih zadevah z evropskima delegiranima tožilcema in na tesnejše sodelovanje z ministrstvom, pristojnim za kohezijo in regionalni razvoj. V Poročilu o delu Državnega odvetništva RS za leto 2022 je bilo podrobno pojasnjeno (tč. 1.2.4.4.3), da si Državno odvetništvo RS prizadeva za sistemsko ureditev področja upravnih pogodb in v zvezi s tem, da se v zadevah sofinanciranja z evropskimi sredstvi sistemu administrativnih kontrol zagotovi pravno varstvo v okviru dvostopenjskega upravnega postopka, sodno varstvo pa v okviru upravnega spora. To so tudi smernice za delovanje skupine v prihodnosti.

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

Državno odvetništvo RS obravnava zadeve, v katerih so kot stranke udeležene Republika Slovenija in gospodarski družbi Aerodrom Maribor, podjetje za letališko dejavnost, gostinstvo in turizem, d. o. o. (v nadaljevanju: Aerodrom Maribor), in Aerodrom nepremičnine, poslovanje z nepremičninami, d. o. o. (v nadaljevanju: Aerodrom nepremičnine). Vse zadeve se nanašajo na sporna razmerja iz naslova obratovanja in upravljanja Letališča Edvarda Rusjana Maribor (v nadaljevanju: LERM) in temeljijo na v letu 2016 sklenjeni pogodbi o ustanovitvi odplačne služnosti ter v letu 2017 sklenjeni najemni pogodbi oziroma na neuresničeni obljubi glede državnega prostorskega načrta, sprejetje katerega je pogoj za podaljšanje vzletno-pristajalne steze, kar se ni uresničilo in so odpadla tudi poslovna pričakovanja lastnikov navedenih gospodarskih družb.

Obravnava sporov je kompleksne narave, zaradi česar je bila z namenom zagotoviti enotno obravnavo teh zahtevkov in usklajeno delovanje v letu 2020 na Državnem odvetništvu RS ustanovljena delovna skupina; članici delovne skupine tudi obravnavata vse zadeve, ki se nanašajo na obravnavo zahtevkov v zvezi s poslovanjem in obratovanjem LERM.

V letu 2023 je imela delovna skupina v obravnavi tožbene zahtevke v skupni vrednosti 29.543.552,00 evra s pripadki. Gre za spore iz naslova plačila odškodnine zaradi kršitve najemne pogodbe, neobstoja služnosti, vzpostavitve ustreznega zavarovanja na podlagi 592. člena ZGD-1, plačila odškodnine zaradi protipravnega ravnanja državnega organa in neupravičene obogatitve. Vrednost tožbenih zahtevkov, v katerih sta tožeči stranki Aerodrom Maribor oziroma Aerodrom nepremičnine, je 29.153.327,37 evra s pripadki, vrednost zahtevkov v sporih, v katerih je tožeča stranka Republika Slovenija, pa je 390.224,70 evra s pripadki.

V letu 2023 so stranke zgoraj navedenih sporov, zavedajoč se smotrnosti rešiti vse spore celostno in po mirni poti, poskusile tudi izvesti mirno rešitev spora, vendar zaradi obsega zadev in različnih interesov, ki jih je treba uskladiti, sporov na miren način v letu poročanja niso uspele rešiti.

Poleg sporov, v katerih sta kot stranki udeleženi gospodarski družbi Aerodrom Maribor in Aerodrom nepremičnine, ima Državno odvetništvo RS v zvezi z obratovanjem LERM v obravnavi tudi zahtevek Športnega društva letalski center Maribor, ki je uporabnik nepremičnin, ki so v lasti Republike Slovenije in v naravi predstavljajo vzletno-pristajalno stezo. S tožbo zahteva, da se mu za izvajanje športnih letov zagotovi obratovalni čas v trajanju 10 ur namesto do zdaj zagotovljenih 8 ur, podredno pa zahteva, da se mu izroči v uporabo novozgrajeno športno letališče s pripadajočimi objekti. Društvo zahtevek utemeljuje s sklicevanjem na pogodbo iz leta 1974, katere pogodbena stranka pa ni bila Republika Slovenija.

V sporu zaradi neplačanih letalskih pristojbin med tožečo stranko DRI upravljanje investicij, družba za razvoj infrastrukture, d. o. o., ki je upravljavec in obratovalec LERM, in toženo stranko, Športno društvo letalski center Maribor zaradi plačila 65.965,60 evra s pripadki, je Državno odvetništvo RS priglasilo stransko intervencijo na strani tožnika. Spor je v povezavi z v prejšnjem odstavku navedenim sporom, saj športno društvo trdi, da pristojbin ni zavezano plačevati zaradi pravice, ki temelji na pogodbi iz leta 1974.

Tudi v teh sporih je Državno odvetništvo RS, zavedajoč se pomena športnih dejavnosti, naklonjeno mirni rešitvi spora.

Težava v zvezi z nemotenim obratovanjem LERM in njegovim upravljanjem, je še vedno lastništvo zemljišč, ki neposredno mejijo na varovani del letališča, v okviru katerega so vzletno-pristajalna steza, kontrolni stolp, hangarji in drugi letališki objekti. Ker zemljišča, ki so predmet razlastitve, LERM nujno potrebuje, ne le zaradi zagotavljanja nemotenega obratovanja in upravljanja, temveč tudi zaradi izpolnjevanja zahtev varovanja letališča, ki jih nalagajo tako nacionalni kot evropski predpisi, je Državno odvetništvo RS v letu 2021 zoper Aerodrom Maribor in Aerodrom nepremičnine vložilo zahtevi za razlastitev tistih zemljišč, ki so za obratovanje letališča in njegovo upravljanje nujna ter sestavljajo del letališke infrastrukture skladno z Zakonom o letalstvu. Predmet razlastitve so torej zgolj tiste nepremičnine, ki so za delovanje letališča nujne in neposredno mejijo na varovani del letališča.

Dejstvo tudi je, da LERM ni le infrastrukturni objekt državnega pomena, kot je bil opredeljen s sklepom Vlade RS v letu 2006. LERM je za državo tudi izrednega pomena, saj je infrastrukturni objekt, ki je bil s sklepom Vlade RS dne 7. 2. 2019 razglašen za objekt, ki je sestavni del kritične infrastrukture Republike Slovenije. Poleg tega mora Republika Slovenija na podlagi Uredbe (EU) 2016/399 in Zakonika Unije o pravilih, ki določajo gibanje oseb prek meja (zakoni o schengenskih mejah), ter nacionalne Uredbe o določitvi mejnih prehodov Republike Slovenije na LERM vsakodnevno izvajati kontrolo v okviru mejnega prehoda za mednarodni zračni promet. Z LERM se izvajajo nujne službe, ki so nujne za obratovanje, vzdrževanje in varovanje letališča ter jih kot take predpisuje tudi Zakon o letalstvu. Na LERM opravlja svoje delo tudi služba nujne medicinske pomoči in tam opravlja svojo dejavnost tudi Eurotransplant.

Zahtevi za razlastitev je upravni organ prve stopnje ugodil, vendar je na podlagi pritožbe razlastitvenih zavezancev upravni organ druge stopnje, ki je pritožbi ugodil, razlastitveni odločbi razveljavil in zadevo vrnil upravnemu organu prve stopnje v ponovno odločanje.

V zvezi s postopkom razlastitve je treba opozoriti, da je le-ta dopustna le v javno korist in če je za dosego javne koristi nujno potrebna ter v sorazmerju s posegom v zasebno lastnino. V skladu s prvim odstavkom 194. člena ZureP-2 se med drugim šteje, da je javna korist izkazana, če so nepremičnine, ki so predmet razlastitve, predvidene v DPN, OPN, OPPN ali v drugem prostorskem aktu, za že zgrajene objekte GJI pa v petem odstavku določa (enako določa zdaj veljavni ZureP-3), da je javna korist za prevzem nepremičnin izkazana pri že zgrajenih objektih in omrežjih gospodarske javne infrastrukture ali njihovih delih, ki so evidentirani v katastru gospodarske javne infrastrukture. V navedenih postopkih so predmet razlastitve tista zemljišča, ki ležijo v območju letališča kot objekta gospodarske infrastrukture in so njegov sestavni del, ki je kot celota z vsemi posameznimi sestavnimi deli tudi vpisan v kataster gospodarske javne infrastrukture. Javni interes v navedenih postopkih razlastitve Republika Slovenija tako izkazuje z zatrjevanji, da so predmet razlastitve nepremičnine, ki so sestavni del letališča, ki je objekt GJI z vsemi svojimi sestavnimi deli in je kot tak evidentiran v katastru GJI.

Če predlogu za razlastitev in stališčem Državnega odvetništva RS upravni organ ne bo sledil, bo treba razmisliti o spremembi oziroma dopolnitvi Zakona o letalstvu tako, da se določi, da je javno letališče, ki je razglašeno za infrastrukturni objekt državnega pomena, z njegovimi sestavnimi deli, ki so v skladu z Zakonom o letalstvu letališka infrastruktura, lahko le v državni lasti.

###### 1.2.4.5 Lastninjenje vodnih zemljišč

Težave v zvezi z lastninjenjem vodnih zemljišč je Državno odvetništvo RS zaznalo pri vlaganju lastninskih tožb na ugotovitev lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih in gozdovih na podlagi Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZSKZ).

Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov (v nadaljevanju: SKZG) status kmetijskega zemljišča izkazuje s potrdili o namenski rabi, da so bile nepremičnine na dan 11. 3. 1993 in 20. 7. 2004 po namenski rabi opredeljene kot kmetijsko zemljišče, kar pomeni, da so po zakonu predmet prenosa na državo (14. člen ZSKZ). Med postopkom, največkrat z navedbami tožene stranke v odgovoru na tožbo, se pokaže, da sporna zemljišča v naravi dejansko niso in tudi na presečne datume niso bila kmetijska zemljišča, ampak vodna zemljišča.

V zvezi s tem Državno odvetništvo RS pojasnjuje, da se lastninjenje vodnih zemljišč in objektov, ki je nastopilo na podlagi Zakona o vodah (ZV-1), vodi po upravnem postopku z izdajo ugotovitvene odločbe in ne na podlagi pravnega posla (pogodbe o prenosu), kot to predvideva ZSKZ. Za lastninjenje vodnih zemljišč in objektov oziroma vknjižbo lastninske pravice na Republiko Slovenijo na teh zemljiščih je torej predviden upravni postopek z izdajo upravne odločbe, morebitne nepravilnosti te odločbe oziroma nepravilnosti postopka, v katerem je bila izdana, pa je mogoče uveljavljati le z ustreznimi rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi, ki jih ta postopke predvideva. Dopustna je tudi tožba pred upravnim sodiščem.

Navedeno posledično pomeni, da splošna sodišča nimajo stvarne pristojnosti za odločanje o lastninjenju vodnih zemljišč po ZV-1.

Z ugotovitvami, da gre za vodna zemljišča, v posameznih zadevah Državno odvetništvo RS seznani pristojni organ, tj. Direkcijo RS za vode, ki lahko, kolikor meni, da gre v posameznem primeru za zemljišča po prvem odstavku 182. členu ZV-1, le-ta lastnini z ugotovitveno odločbo in poskrbi za vpis v zemljiško knjigo po uradni dolžnosti na podlagi pravnomočne ugotovitvene odločbe.

Glede na to, da gre za neločljivo funkcionalno povezane nepremičnine, bi bilo po mnenju Državnega odvetništva RS tudi z vidika zmanjšanja stroškov smiselno, da upravljavci (prihodnjega) premoženja države, to so SKZG, SiDG, d. o. o., in Direkcija za vode, vzpostavijo stik pred vložitvijo lastninskih tožb, ki bo omogočil dogovarjanje in sodelovanje pri urejanju statusa in razmerij, povezanih z navedenimi zemljišči.

#### 1.3 Delovnopravne in socialnopravne zadeve

##### 1.3.1 Uvod

Republika Slovenija je delodajalec, ki v državi zaposluje daleč največ delavcev, posledično je tudi največkrat udeležena kot tožena stranka tako v individualnih kot tudi v kolektivnih delovnih sporih.

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, njihov predmet so individualna pravica, obveznost ali pravno razmerje.

Delovna sodišča so skladno s svojo pristojnostjo v sporih z Republiko Slovenijo kot pravdno stranko v obdobju poročanja odločala v individualnih sporih naslednje vsebine:

* o sklenitvi pogodbe o zaposlitvi (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 ugotovitev elementov delovnega razmerja, zaradi izročitve pisne pogodbe o zaposlitvi delavcu), o obstoju pogodbe o zaposlitvi (zaradi ugotovitve vseh elementov delovnega razmerja oziroma ali je delavec, ki sicer ni imel sklenjene pogodbe o zaposlitvi, dejansko opravljal delo, kot bi ga, če bi bil v delovnem razmerju, in ali je bila torej »de facto« sklenjena pogodba o zaposlitvi; največkrat gre za spore na ugotovitev spremembe pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas), o trajanju in prenehanju delovnega razmerja (zaradi ugotovitve o (ne)zakonitosti izredne oziroma redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi z reintegracijskim in reparacijskim zahtevkom oziroma zaradi predloga po 118. členu ZDR-1, tj. o sodni razvezi pogodbe o zaposlitvi, dodatno tudi spori glede ugotavljanja obstoja razloga nesposobnosti oziroma neuspešno zaključenega poskusnega dela);
* o pravicah in obveznostih, ki jih določa ZDR-1 in/ali so dogovorjene v pogodbi o zaposlitvi (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 plačilo nadurnega dela, dodatnega plačila za čas odrejene stalne pripravljenosti na določenem kraju, odmori in počitki, letni dopust, druge odsotnosti z dela, opravljanje drugega dela zaradi izjemnih okoliščin in izobraževanje, plačila po dejansko opravljenem delu, izpolnjevanje pogojev za napredovanje v plačnem razredu), ter o odgovornostih (disciplinske odgovornosti zaradi kršitev delovnih obveznosti, odškodninske odgovornosti, tj. odgovornost delavca za škodo, ki jo ta povzroči tretji osebi ali delodajalcu na delu ali v zvezi z delom, in odgovornost delodajalca za škodo, ki jo njegov delavec pretrpi pri delu oziroma v zvezi z delom, tj. zaradi poškodbe pri delu ali v zvezi z delom in poklicne bolezni, vključno za škodo, ki jo je delodajalec povzročil delavcu s kršenjem pravic iz delovnega razmerja), o regresnih zahtevkih delodajalca zoper svojega delavca, povzročitelja škode;
* 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).

V individualnih delovnih sporih Državno odvetništvo RS opravlja zakonito zastopstvo Republike Slovenije v funkciji delodajalca, največkrat kot tožena, dosti redkeje pa kot tožeča stranka.

Kolektivni delovni spori so spori med strankami kolektivnih delovnih razmerij, njihov predmet so kolektivne pravice, obveznosti, pravna razmerja ali interesi. Gre za spore o veljavnosti kolektivne pogodbe in njenem izvrševanju (in torej tudi o pravicah, ki jih delavcem zagotavlja KP), o pristojnosti za kolektivno pogajanje, o skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom, o medsebojni skladnosti kolektivnih pogodb in skladnosti splošnih aktov delodajalca z zakonom in kolektivnimi pogodbami, o zakonitosti stavke in drugih industrijskih akcij, o sodelovanju delavcev pri upravljanju, o pristojnostih sindikata v zvezi z delovnimi razmerji, v zvezi z določitvijo reprezentativnosti sindikata in v drugih primerih, ko to določa zakon.

V kolektivnih delovnih sporih Državno odvetništvo RS zastopa Vlado RS kot stranko kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju in podpisnico kolektivnih pogodb v javnem sektorju, a tudi kot delodajalca, ki mora svojim zaposlenim zagotoviti pravice, ki jih imajo po kolektivnih pogodbah in drugih predpisih.

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi vsocialnih sporih, v katerihse 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 navedenih 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. 2023 je bilo na Državnem odvetništvu RS odprtih2.175 delovnopravnih in socialnopravnih zadev, in sicer je bilo odprtih 1.797 delovnopravnih zadev in 378 socialnopravnih zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo v delo 649 novih delovnopravnih in socialnopravnih zadev, in sicer 451 novih delovnopravnih in 198 novih socialnopravnih zadev.

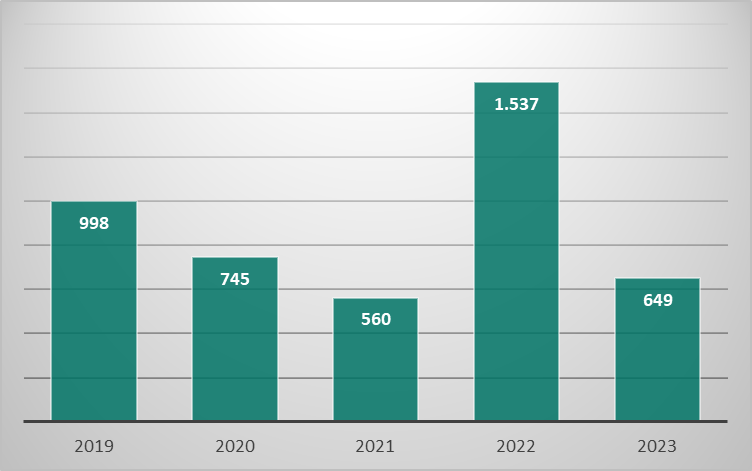
V letu 2023 je imelo Državno odvetništvo RS tako skupno v delu 2.824 delovnopravnih in socialnopravnih zadev, in sicer 2.248 delovnopravnih zadev in 576 socialnopravnih zadev.

Zaključenih delovnopravnih in socialnopravnih zadev na koncu obdobja poročanja, to je na dan 1. 12. 2023, je bilo 698, in sicer je bilo v letu 2023 zaključenih 488 delovnopravnih zadev in 210 socialnopravnih zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo na Državnem odvetništvu RS odprtih še 2.126 delovnopravnih in socialnopravnih zadev, in sicer 1.760 delovnopravnih zadev in 366 socialnopravnih zadev.

##### 1.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti

**Grafikon: Število prejetih zadev na delovnopravnem in socialnopravnem področju v obdobju 2019–2023**



Pri primerjavi podatkov o številu zadev je treba upoštevati dejstvo, da je bilo obdobje poročanja za leto 2023 zaključeno že s 30. 11. 2023 in tako ne vključuje zadev, ki so bile prejete ali zaključene v decembru 2023. Podatki o številu prejetih in zaključenih zadev so zato zagotovo nekoliko nižji, kot bi bili, če bi analizirali podatke za celotno leto 2023.

Zgornji grafikon kaže, da se je število novoprejetih zadev na delovnopravnem in socialnopravnem področju od leta 2019 zmanjševalo, v letu 2022 pa se je s 1.537 novimi zadevami trend upadanja končal in je število novoprejetih zadev bistveno naraslo, tj. kar za 457,55 odstotka. V obdobju poročanja se je število novoprejetih zadev ustavilo na 649, kar je 57,77 odstotka manj delovnopravnih in socialnopravnih zadev kot v letu 2022, vendar pa 11,6 odstotka več zadev kot v letu 2021. V letu 2022 je znašalo število novih delovnopravnih zadev 1.272, v letu 2023 pa 451, kar pomeni, da se je število novih zadev zmanjšalo za 64,54 odstotka. S področja prejetih socialnopravnih zadev se je pripad novih zadev glede na leto 2022, ko je bilo prejetih 265 novih socialnopravnih zadev, znižal za 25,28 odstotka, saj je bilo v obdobju poročanja prejetih 198 zadev, pri čemer je treba poudariti tudi, da je kar 60 socialnopravnih zadev istovrstnih, saj je v vseh teh zadevah tožnica Občina Trbovlje zahtevala odpravo odločb o subvencioniranju neprofitne najemnine.

V obdobju poročanja je bilo zaključenih skupno 698 zadev, kar skoraj enako kot v letu 2022, ko jih je bilo zaključenih 697. V obdobju poročanja je bilo zaključenih 488 delovnopravnih sporov, kar je 2 odstotka več kot v letu 2022, ko jih je bilo zaključenih 470, medtem ko je bilo socialnopravnih sporov zaključenih 210, kar je 10,6 odstotka manj kot v letu 2022, ko jih je bilo zaključenih 235.

Na dan 1. 12. 2023 je ostalo v reševanju še 2.126 delovnopravnih in socialnopravnih zadev, kar je le malo manj kot v letu 2022, ko jih je ostalo v reševanju 2.177. Ob zaključku obdobja poročanja je ostalo v reševanju 1.760 delovnopravnih zadev in 366 socialnopravnih zadev, ob zaključku leta 2022 pa 1.792 delovnopravnih in 385 socialnopravnih zadev, kar kaže, da se število zadev v reševanju ob zaključku obdobja poročanja v primerjavi z letom 2022 ni bistveno spremenilo.

V obdobju poročanja je bilo sicer na delovnopravnem področju prejetih največ tožb pripadnikov Slovenske vojske, s katerimi zahtevajo dodatno plačilo delovnega časa za čas stalne pripravljenosti. Tovrstnih zadev je bilo v letu 2023 prejetih kar 251. Ker je bilo v letu 2023 o tovrstnih zahtevkih že večkrat pravnomočno odločeno, se pričakuje, da bodo pripadniki SV v letu 2024 vložili še večje število tožb te vsebine.

Državno odvetništvo RS je v obdobju poročanja prejelo 16 tožb zaradi prenehanja delovnega razmerja ter 61 zadev, s katerimi se uveljavljajo nekatere pravice in obveznosti iz delovnega razmerja (predvsem vračilo preplačil, stroškov izobraževanja in izplačil dodatkov, odškodnin zaradi kršitev pravic), 14 zadev zaradi plačila plače, 23 zadev zaradi razveljavitve odločb delodajalca, 16 odškodninskih zahtevkov zaradi poškodbe pri delu, 10 zadev zaradi razveljavitve ocene letne delovne uspešnosti ter 20 tožb zaradi premestitev policistov, ki so bile posledica ukinitve nadzora na meji z Republiko Hrvaško, medtem ko je bilo preostalih novih zadev glede na posamezne temelje prejetih manj kot deset.

Drugače kot v prejšnjih letih, ko so spori pripadnikov Slovenske vojske zaradi plačila odškodnine za neizkoriščene dneve tedenskega počitka na misijah v tujini pomenili velik del pripada, se je število novih zadev iz tega naslova primerjalno zelo znižalo in je bilo v letu 2023 odprtih le 10 novih zadev. Za primerjavo: leta 2022 je bilo odprtih 53 zadev iz tega naslova, leta 2021 53 zadev, leta 2020 118 zadev in leta 2019 346 zadev. Upad pripada tovrstnih zadev pripisujemo v zadnjih nekaj letih spremenjeni sodni praksi in spremembi določb 53. člena Zakona o službi v Slovenski vojski.

Navesti je treba tudi, da v letu 2023 ni bila prejeta nobena nova zadeva iz naslova odškodnine zaradi neizkoriščenega odmora med delom policistov, kar je posledica sklepa in sodbe Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 54/2021 z dne 1. 2. 2022 in vseh nadaljnjih sodb prvostopenjskih in drugostopnega sodišča, s katerimi so bili vsi tovrstni zahtevki pravnomočno zavrnjeni.

V letu 2023 je bil prejet le en predlog v kolektivnem delovnem sporu, in sicer gre za predlagatelja Sindikat obrti in podjetništva Slovenije, ki s predlogom izpodbija odločbo ministrstva, s katero mu je bil odvzet status reprezentativnega sindikata. Delovno in socialno sodišče je predlog že zavrnilo, vendar sodba še ni pravnomočna. Glede na leto 2022, ko je bilo sproženih kar šest kolektivnih sporov, je torej zaznati precejšen upad novih tovrstnih zadev.

V letu 2023 je bilo pravnomočno zaključenih pet kolektivnih delovnih sporov, in sicer:

* s sodbo VDSS opr. št. X Pdp 503/2022 z dne 26. 1. 2023 je bila potrjena prvostopenjska sodba, s katero je bila razveljavljena odločba ministrstva in predlagatelju Sindikatu policistov Slovenije priznan status reprezentativnega sindikata;
* s sodbo VDSS opr. št. X Pdp 763/2022 z dne 25. 4. 2023 je bila potrjena prvostopenjska sodba, s katero je bilo ugotovljeno, da je toženka kršila določbo 22.d člena Kolektivne pogodbe za policiste (v nadaljevanju: KPP), ker pred objavo javnega natečaja ni izvedla notranje seznanitve s prostimi delovnimi mesti;
* s sodbo VDSS opr. št. X Pdp 192/2023 z dne 12. 9. 2023 je bila spremenjena sodba prvostopenjskega sodišča tako, da je sodišče zavrnilo zahtevek predlagatelja Sindikata policistov Slovenije in ugotovilo, da aneksa št. 4 h KP za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih in lokalnih skupnosti ter 2. člen aneksa št. 2 k tej kolektivni pogodbi nista neskladna z ZSPJS, prav tako ne akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Policiji, ki sta bila izdana na tej podlagi, saj je vrednotenje delovnih mest v pristojnosti zakonodajalca, sodišče pa zgolj presoja zakonitost postopka vrednotenja, tj. ali so bila spoštovana merila, kot izhajajo iz predpisov (ZSPJS, KP itd.);
* s sodbo VDSS opr. št. X Pdp 533/2023 z dne 14. 12. 2023 je bila potrjena prvostopenjska sodba, s katero je bil zavrnjen zahtevek predlagatelja za ugotovitev kršitve določbe KPND, s tem ko nasprotna udeleženka ni priznavala in obračunavala povračila za prehrano v denarju, pač pa je delavcem zagotavljala pripravljeno prehrano;
* s sodbo VDSS opr. št. X Pdp 480/2023 z dne 14. 12. 2023 je bila potrjena prvostopenjska sodba, s katero je bil zavrnjen zahtevek predlagatelja za ugotovitev, da aneks št. 9 h Kolektivni pogodbi za javni sektor ni veljaven, ker določa manj pravic od določenih z zakoni, zavrnjen je bil tudi zahtevek, da se navedeni aneks odpravi.

V obdobju poročanja je v kolektivnem delovnem sporu v eni zadevi odločilo tudi Vrhovno sodišče RS s sodbo opr. št. VIII Ips 2/2023 z dne 9. 5. 2023, s katero je zavrnilo revizijo. Ugotovilo je namreč, da je VDSS pravilno zavrnilo zahtevek, saj nasprotna udeleženka Republika Slovenija ni kršila določbe 40. člena KPJS s tem, da je policistom napačno (ne za vse ure popoldanske izmene) izplačevala dodatek za izmensko delo, saj navedena določba določa zgolj višino (ne pa upravičenosti do) dodatka.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 kot najštevilčnejše prejelo v reševanje zadeve v zvezi s socialnovarstvenimi pravicami, ki jih je bilo skupno 135, od teh je bilo kar 60 zadev iz naslova subvencije neprofitne najemnine, kjer je tožnica Občina Trbovlje, 75 tožb pa je bilo prejetih glede drugih socialnovarstvenih pravic. Sledi jim 30 tožb glede pravice do štipendije, nato 19 zadev v zvezi s pravicami po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), 12 zadev glede nadomestil brezposelnim in le ena tožba glede pravice iz ZZZS.

##### 1.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

###### 1.3.4.1 Delovnopravne zadeve

1.3.4.1.1 Uvod

Državno odvetništvo RS je tudi v letu 2023 nadaljevalo prakso prejšnjih let, da se z namenom razbremenjevanja sodišč čim več spornih razmerij uredi dogovorno s sklenitvijo poravnave oziroma na drug ustrezen način.

Državno odvetništvo RS je v obdobju poročanja zaključilo 488 delovnopravnih zadev, od tega je:

* zaključilo 31 predhodnih postopkov, kar je 6,35 odstotka vseh zaključenih delovnopravnih zadev;
* sklenilo 67 poravnav, kar je 13,7 odstotka vseh zaključenih delovnopravnih zadev,
* v 58 delovnopravnih zadevah soglašalo z umikom tožbe in se je tako kar 11,88 odstotka zadev zaključilo z ustavitvijo postopka.

1.3.4.1.2 Delovni spori zaradi dodatnega plačila delovnega časa za čas odrejene stalne pripravljenosti na določenem kraju

Državno odvetništvo RS je do zaključka obdobja poročanja evidentiralo skupno 1252 delovnih sporov te vsebine, v katerih tožeče stranke zahtevajo skupno več kot 8 milijonov evrov, pri čemer gre zgolj za vsoto zahtevanih glavnic brez obresti in stroškov postopka, zaradi česar se obravnavi teh sporov namenja izjemna pozornost.

Množično vlaganje tožb zaradi dodatnega plačila delovnega časa za čas odrejene stalne pripravljenosti na določenem kraju je posledica sodbe Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 196/2018 z dne 1. 2. 2022, ki je sledila odločitvi Sodišča EU v sodbi C-742/19 z dne 15. 7. 2021, s katero je bilo sprejeto stališče, da se v delovni čas všteje čas, ki ga je pripadnik prebil v odrejeni stalni pripravljenosti na določenem kraju, razen če je bila stalna pripravljenost odrejena v okviru vojaške dejavnosti v štirih taksativno opisanih okoliščinah, ki izključujejo uporabo Direktive 2003/88/ES.[[17]](#footnote-17) Ker nacionalna zakonodaja nima ustreznih določb, s katerimi bi bilo določeno plačilo (urejeno je le plačilo stalne pripravljenosti, ki se ne všteva v delovni čas), gre pripadnikom plačilo, kot ga za redno delo določa pogodba o zaposlitvi, in ne zgolj 50-odstotni dodatek, ki jim je že bil izplačan skladno s 46. členom KPJS.

Vrhovno sodišče RS je v citirani sodbi presodilo, da je v tem primeru tožnik opravljal običajno službo (ni okoliščin, ki bi izključevale uporabo Direktive 2003/88/ES) in da se zato čas pripravljenosti na določenem kraju v okviru straže šteje v delovni čas. Posledično je ugotovilo, da ureditev 97.č člena Zakona o obrambi ni skladna z navedeno direktivo, ki ima zato vertikalni neposredni učinek (nacionalna zakonodaja pa se ne uporablja). Glede višine zahtevka je sodišče zaključilo, da ker 46. člen KPJS določa le dodatek za čas stalne pripravljenosti na določenem kraju, ki se ne šteje v delovni čas, te določbe pri odločitvi glede plačila ni mogoče upoštevati, zato se upoštevajo splošna pravila o plačilu, tj. plačilo po pogodbi o zaposlitvi, in se čas stalne pripravljenosti plača kot redno delo v višini 100 % plačila osnovne plače (obrazloženo je tudi, da ne gre za plačilo za nadurno delo, čeprav gre za delo po opravljenem rednem delu, ker v času pripravljenosti pripadnik dejansko ni delal).

Tožniki s tožbami zato zahtevajo dodatno plačilo v višini 50 % urne postavke za vse ure stalne pripravljenosti na določenem kraju za zadnjih pet let od dneva vložitve tožbe.

V letu 2023 so bile izdane številne prvostopenjske sodbe, skupna vsem pa je ugotovitev, da se stalna pripravljenost na določenem kraju, ki je bila pripadnikom odrejena v okviru vojaških vaj, urjenj in usposabljanj, izvzame iz uporabe navedene direktive in so bili vsi zahtevki te vsebine zavrnjeni. V vseh sodbah je bilo zahtevkom glede odrejene stalne pripravljenosti v okviru straže ugodeno, saj je bilo v vseh primerih ugotovljeno, da je šlo za običajno službo in da je bil možen sistem rotacij, saj je SV od decembra 2022 dalje delo straž na večini varovanih objektov organizirala v 12-urnih (oziroma 8-urnih) izmenah. Odločitve sodišča prve stopnje glede varovanja državne meje so bile različne, pač odvisno od sodišča, ki je o zahtevku odločalo.

Konec oktobra 2023 je Višje delovno in socialno sodišče odločalo o pritožbah zoper prvostopenjske sodbe. Sprejelo je enotno stališče, da je vprašanje o tem, ali neka vojaška dejavnost pomeni izjemo od uporabe navedene direktive ali ne, materialnopravno vprašanje, glede katerega mora odločiti sodišče samo, in ni vezano na strokovna mnenja in izpovedbe strokovnih prič oziroma teoretikov z obrambnega ali vojaškega področja. Še več, pritožbeno sodišče je odločilo, da strokovnih mnenj in izpovedb strokovnih prič sodišče pri svoji odločitvi sploh ne sme upoštevati. Poleg tega je na podlagi listin, ki jih je predložila toženka, in izpovedb z njene strani predlaganih prič pritožbeno sodišče zaključilo, da vojaška dejavnost varovanja državne meje ni bila operacija v pravem pomenu besede, da je bil sistem rotacij možen in izvedba rotacij ne bi vplivala na učinkovitost te dejavnosti, zaradi česar stalna pripravljenost, ki je bila odrejena pripadnikom v okviru varovanja državne meje, ni izvzeta iz uporabe navedene direktive. Tako je potrdilo sodbe te vsebine oziroma je razveljavilo prvostopenjsko sodbo, ki je bila nasprotne vsebine. Poleg tega je sodišče druge stopnje potrdilo sodbe glede zavrnitve zahtevka v delu, ki se je nanašal na usposabljanje, vaje in urjenja, pri tem je (v tem delu) ugodilno sodbo spremenilo v zavrnilno, saj je štelo, da gre za izjemo od uporabe navedene direktive tudi v primeru, ko je tožnik v okviru teh dejavnosti zagotavljal zgolj logistično podporo. Drugostopno sodišče je potrdilo vse prvostopenjske sodbe glede stališča, da straže ni mogoče izvzeti iz uporabe navedene direktive, saj je sistem rotacij možen in učinkovit, kar je sicer bila tudi pričakovana odločitev, saj je Slovenska vojska po 1. 1. 2023 straže na večini varovanih objektov oziroma lokacijah reorganizirala tako, da je bil uveden sistem rotacij na 12 oziroma 8 ur. To je bil tudi poglavitni argument, s katerim so prvostopenjska sodišča utemeljila svojo odločitev. Pod enakim režimom varovanja kot prej je ostalo zgolj deset objektov oziroma lokacij, nobeden od teh pa še ni bil predmet sodnega odločanja.

Državno odvetništvo RS je s predlogom za dopustitev revizije predlagalo Vrhovnemu sodišču RS, da presodi, ali je bilo materialno pravo glede tega vprašanja pravilno uporabljeno, saj je menilo, da je šlo za vojaško operacijo v pravem pomenu besede, glede katere je Sodišče EU z zgoraj navedeno sodbo sprejelo stališče, da je izvzeta iz uporabe navedene direktive.

Skupno vsem izvedenim sodnim postopkom je, da so sodišča v vsakem delovnem sporu ugotavljala dejansko stanje v smislu, v okviru katere vojaške dejavnosti je bila tožniku odrejena stalna pripravljenost, in tudi, da je toženka kot delodajalec tista, ki ima dolžnost izkazati okoliščine, ki pomenijo izjemo od uporabe navedene direktive, ter je na njej trditveno in dokazno breme. Izjeme, ki jih je opisalo Sodišče EU in jim je sledilo Vrhovno sodišče RS, se uporabljajo za vse vojaške dejavnosti in ne zgolj za stražo, čeprav je bila sodba z dne 1. 2. 2022 izdana tožniku, ki je izključno opravljal stražo. Pokazalo se je tudi, da so postopki v teh sporih dolgotrajni, saj se dejansko stanje ugotavlja z zaslišanjem številnih prič.

Za usklajeno ravnanje in poenoteno obravnavo predmetnih zadev na Državnem odvetništvu RS skrbi delovna skupina, ki je bila z odredbo generalnega državnega odvetnika ustanovljena že v letu 2022, takoj po sprejetju zgoraj navedene odločitve Vrhovnega sodišča RS. Glede obravnavanja teh zadev Državno odvetništvo RS opozarja, da Ministrstvo za obrambo, potem ko je bilo seznanjeno s tožbo, Državnemu odvetništvu RS v večini primerov ni poslalo relevantnih podatkov o dejanskem stanju, tako so bili vloženi popolnoma pavšalni odgovori na tožbo, brez relevantnih podatkov pa je Državno odvetništvo RS ostalo celo v zadevah, v katerih je sodišče toženki določilo prekluzivne roke oziroma je že razpisalo glavno obravnavo. Posledično je delovna skupina predlagala sestanek s Sektorjem za pravne zadeve, ki deluje v okviru Združenega sektorja za podporo, v Generalštabu SV, z namenom, da se izmenjajo pravna stališča in odloči o nadaljnjem sodelovanju pri reševanju sporov te vsebine. Dogovorjeno je bilo, da bo Ministrstvo za obrambo v doglednem času in v vseh zadevah poslalo Državnemu odvetništvu RS podatke o tem, v okviru katere dejavnosti je bila posameznemu tožniku odrejena stalna pripravljenost, kar pa potem ni bilo uresničeno. Drži, da je ministrstvo v nekaterih zadevah poslalo listino, ki jo je prejelo od poveljnika enote, v kateri je delo opravljal posamezni tožnik, vendar pa so bili podatki v poslanih preglednicah za državne odvetnike v pretežnem delu popolnoma nerazumljivi, največkrat je bila navedena le pravna podlaga odrejene stalne pripravljenosti (npr. ukaz št. XX z dne …), glede katere pa seveda ni bilo mogoče sklepati o vrsti dejavnosti, ki je bila tožniku odrejena, ukazana.

Državno odvetništvo RS bo, potem ko bo o pravilnosti materialnopravnega stališča glede vprašanja, ali je stalna pripravljenost, odrejena v okviru varovanja državne meje, izvzeta iz uporabe ali ne, aktivno začelo izvajati mirno reševanje tovrstnih sporov s sklenitvijo sodne poravnave. Navedeno bo bistveno razbremenilo sodišča, dodatno pa bodo spori zaključeni hitro in brez nadaljnjih pravdnih stroškov obeh pravdnih strank, ki so glede na visoko vrednost spornega predmeta in dolgotrajnost dokaznega postopka praviloma visoki.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da je z vstopom Republike Hrvaške v schengensko območje Slovenska vojska prenehala izvajati svoje delo v smislu podpore policiji pri nadzoru državne meje, prav tako je Ministrstvo za obrambo stražo na večini varovanih objektov organiziralo tako, da so spoštovane zahteve o delovnem času, kot jih določa navedena direktiva. Glede na navedeno ni več pričakovati novih zahtevkov za obdobje po 1. 1. 2023, razen zahtevkov pripadnikov, ki še vedno opravljajo stražo na objektih, ki režima varovanja niso spremenili. V zvezi s tem Državno odvetništvo RS predlaga ustrezno spremembo normativne ureditve delovnopravnih vprašanj v zvezi z izvajanjem straže, tj. da se tudi čas stalne pripravljenosti na določenem kraju v okviru opravljanja straže všteje v delovni čas, prav tako bi bilo treba zakonsko urediti plačilo stalne pripravljenosti na določenem kraju, ki se všteva v delovni čas. V zvezi s tem je treba opozoriti na sodbo VDSS opr. št. X Pdp 480/2023 z dne 14. 12. 2023, izdano v kolektivnem delovnem sporu, s katero sta sodišči sprejeli stališče, da se čas stalne pripravljenosti šteje v delovni čas, vendar ne v vseh primerih stalne pripravljenosti, pač pa je to treba ugotoviti v vsakem posameznem primeru, zato je ureditev višine 50 % dodatka za stalno pripravljenost, kot jo ureja KPJS, veljavna in ni v nasprotju z ZDR-1.

Državno odvetništvo RS pričakuje, da bodo pripadniki SV množično vlagali tožbe zoper Republiko Slovenijo, saj sindikata na spletnih straneh redno objavljata ugodilne sodbe in pozivata pripadnike k uveljavljanju terjatev, pri čemer jim zagotavljata uspešen zaključek spora.

1.3.4.1.3 Delovni spori zaradi plačila odškodnine iz naslova neizkoriščenega dneva tedenskega počitka

Individualni delovni spori pripadnikov Slovenske vojske (v nadaljevanju: SV) zaradi plačila odškodnine za neizkoriščene dni tedenskega počitka na mednarodnih operacijah in misijah (v nadaljevanju: MOM) so že vrsto let izziv tako Ministrstvu za obrambo kot tudi Državnemu odvetništvu RS. Gre za tako imenovane množične delovne spore z enako pravno problematiko, dejansko stanje pa je od primera do primera različno.

V zvezi z obravnavanjem zadev pripadnikov SV iz naslova plačila odškodnine za neizkoriščene dneve tedenskega počitka na MOM je bila že v letu 2020 ustanovljena delovna skupina, ki se je seznanjala z dejansko in pravno problematiko in jo proučevala, oblikovala pravna stališča ter priporočila za usklajeno ravnanje in obravnavanje zadev, predlagala usmeritve v taktiki obrambe Republike Slovenije in predlaganja dokazov ter priprave vprašanj za priče. Naloga delovne skupine je tudi redno spremljanje sodne prakse s tega področja ter priprava analiz in stališč glede sistemskih vprašanj.

Drugače kot prejšnja leta, ko so spori zaradi plačila odškodnine za neizkoriščene dneve tedenskega počitka na misijah v tujini sestavljali velik del pripada, se je število novih zadev iz tega naslova že v letu 2022 začelo primerjalno zelo nižati in je bilo v letu 2023 odprtih le 15 novih zadev iz tega naslova. Za primerjavo: leta 2022 je bilo odprtih 19 novih zadev iz tega naslova, leta 2021 je bilo odprtih 53 zadev, leta 2020 118 zadev, leta 2019 kar 346 zadev in leta 2018 294 zadev. Upad pripada tovrstnih zadev je posledica v zadnjih nekaj letih spremenjene sodne prakse ter spremembe določb 53. člena Zakona o službi v Slovenski vojski. Zaradi številnih zavrnilnih sodb v zadevah, v katerih so tožniki zahtevali »zgolj« plačilo odškodnine za neizkoriščene dneve tedenskega počitka na MOM, so poleg zahtevkov iz tega naslova začeli v sodnih postopkih uveljavljati tudi plačilo odškodnine za dnevni počitek (11 ur neprekinjeno).

Glede na »podvojene« zahtevke v posameznem spisu, ki izhajajo iz popolnoma različnih, pa vendar življenjsko povezanih pravic pripadnikov SV v času MOM ter se nanašajo na obe izpostavljeni obliki počitka med bivanjem na MOM, se bo delovna skupina v letu 2024 preimenovala v Delovno skupino za zadeve iz naslova plačila odškodnine za nezagotovljeni tedenski in dnevni počitek, njene dodatne naloge pa bodo spremljanje sodne prakse, dajanje usmeritev v taktiki zastopanja in po potrebi oblikovanje pravnih stališč ter priporočil za enotno in usklajeno ravnanje tudi v zadevah iz naslova zahtevkov za plačilo odškodnine za nezagotovljeni dnevni počitek.

Glede na najnovejšo sodno prakso Vrhovnega sodišča RS so tovrstni spori postali kompleksni, tako za tožečo, predvsem pa za toženo stranko Republiko Slovenijo, in sicer zaradi ugotavljanja dejanskega stanja. Vrhovno sodišče RS je zaradi proaktivnega sodelovanja in na podlagi dopuščenih revizij državnih odvetnikov že v preteklih dveh letih postavilo standard trditvenega in dokaznega bremena, ki se do leta 2019 (kljub večkratnim poskusom državnih odvetnikov, da bi spremenili mišljenje oziroma popolnoma zgrešeno stališče sodišč – tudi Vrhovnega sodišča RS) ni upošteval. Navedeno spremembo v stališčih sodišč vseh treh stopenj v zvezi z doslednim spoštovanjem pravil o trditvenem in dokaznem bremenu so državni odvetniki uspešno prenesli tudi v zastopanje v zadevah zaradi plačila odškodnine zaradi nezagotovljenega 11-urnega dnevnega počitka. Posledično je tudi v tovrstnih delovnih sporih treba podajati substancirane navedbe in po drugi strani tudi substancirane odgovore na navedbe nasprotne stranke. Vse navedeno se pri delu Državnega odvetništva RS odraža v daljših pripravljalnih vlogah z obsežno listinsko dokumentacijo in dolgotrajnejših pripravah na naroke ter v trajanju narokov zaradi izvajanja dokazov z zaslišanjem številnih prič.

Delovna skupina je v letu 2023 zaznala neodzivnost, neažurnost in nedopustno prelaganje »dokaznega bremena« na državne odvetnike, brez pošiljanja navedb o dejanskem stanju, s katerim razpolaga izključno zastopani subjekt, torej MORS. Delovna skupina bo zato pripravila tudi pisni predlog in zaprosilo z namenom zagotovitve še uspešnejšega zastopanja ter zmanjšanja stroškov oziroma priporočilo, kako naj MORS postopa ob pripravi dejanskega stanja za potrebe odgovora na tožbo in drugih vlog za sodišče, s poudarkom na jasnih dokazih in pričah, ki bi vedele izpovedati v korist naše stranke. Delovna skupina sicer spodbuja MORS, da predhodno oceni, ali razpolaga z zadostnimi dokazi, ki bi pripomogli k zavrnitvi zahtevkov, ali naj, da bi se izognili nepotrebnim stroškom, v posameznih zadevah raje izvede mirno rešitev spora. Pobuda je že obrodila sadove, saj MORS v zadevah, kjer tožena stranka nima možnosti za uspeh v sodnem sporu, vedno pogosteje pristaja na sklepanje sodnih poravnav. Tako so bili v letu 2023 predmetni spori v 19 zadevah zaključeni s sklenitvijo poravnave, v 22 zadevah z umikom tožbe, v 40 zadevah pa je bil spor z izdajo zavrnilne sodbe zaključen s popolnim uspehom Republike Slovenije. Deloma ali v celoti Republika Slovenija ni bila uspešna zgolj v 15-ih zadevah. Sicer pa se najnovejša sodna praksa v vedno večjem odstotku nagiba k zavrnilnim sodbam, tožniki predlagajo tudi umik tožbe in odpoved tožbenim zahtevkom.

Kljub uspešnemu zastopanju državnih odvetnikov v sporih zaradi plačila odškodnine za nezagotovljeni »počitek« (pa naj bo tedenski ali dnevni) in številnim umikom tožb po obeh temeljih, sklenjenim poravnavam, v katerih se tožniki odpovedujejo tožbenim zahtevkom, ter upoštevaje tudi v letu 2023 izoblikovano sodno prakso glede obravnavanih institutov, ni dvoma, da bodo nove zadeve iz tega naslova tudi v prihodnosti predstavljale pomemben delež pripada zadev na delovnopravnem področju.

Pri obravnavi zadev novejša sodna praksa v celoti sledi že v letih 2021 in 2022 izoblikovanim stališčem Vrhovnega sodišča RS, ki so bila podrobno predstavljena v poročilih o delu za navedeni leti. Novost iz leta 2023 pa je odločitev Vrhovnega sodišča RS, da tudi pravica do 24-urnega tedenskega počitka (tako kot je v letu 2022 sprejelo stališče glede 11-urnega dnevnega počitka) ni enovita pravica, kot je veljalo v dosedanjih stališčih sodne prakse in so sodišča v primeru kršitve samodejno prisojala odškodnino za vseh 8 ur več opravljenega dela. Pri zastopanju v posameznih sporih bo tako ponovno na preizkusu proaktivnost državnih odvetnikov ter kakovostno in sprotno sodelovanje s strani MORS, ki mora pravočasno podati dejanske navedbe in zanje predložiti ustrezne dokaze.

1.3.4.1.4 Zahtevki za izplačilo nadomestila zaradi nemožnosti koriščenja letnega dopusta za leti 2016 in 2017

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-101/18-16 z dne 10. 11. 2022 ugotovilo, da sta bila 12. člen Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju ter 10. člen Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2017 in drugih ukrepih v javnem sektorju v neskladju z ustavo, in sicer v delu, ki se nanaša na odmero letnega dopusta iz naslova invalidnosti in starosti nad 50 let po Zakonu o delavcih v državnih organih. Javni uslužbenci so vložili odškodninske zahtevke zaradi nemožnosti koriščenja letnega dopusta, zahtevke zoper državo so dodatno utemeljili z deliktno odgovornostjo države zaradi legislativne protipravnosti. Vsi zahtevki so bili zavrnjeni, saj je odločitev ustavnega sodišča učinkovala le v delovnem sporu z razveljavitvijo sodbe Višjega delovnega in socialnega sodišča ter sodbe Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani, v vseh preostalih primerih pa je bilo ugotovljeno, da javni uslužbenci niso izpodbijali sklepov o priznanju pravice do letnega dopusta.

1.3.4.1.5 Zadeve državnih tožilcev glede vračila neupravičeno znižane plače

Državno odvetništvo RS je v letu 2020 prejelo 58 tožb, s katerimi so tožniki izpodbijali odločbe o znižanju plač in zahtevali izplačilo odtegnjenega zneska. Tožniki so bili državni tožilci, ki so tožbe pred pristojnim delovnim sodiščem vložili zaradi znižanja plač po prvem odstavku 69. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju: ZIUZEOP).

Prvi odstavek 69. člena ZIUZEOP je določal začasno znižanje plač nekaterih funkcionarjev, in sicer jim je v obdobju od 11. 4. do 31. 5. 2020 pripadala za 30 odstotkov nižja osnovna plača, kot bi jim sicer pripadala na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Ukrep se je nanašal na funkcionarje: predsednika republike in funkcionarje izvršilne oblasti (plačna podskupina A1 iz priloge 3 ZSPJS), funkcionarje zakonodajne oblasti (plačna podskupina A2 iz priloge 3 ZSPJS) ter na funkcionarje v drugih državnih organih (med te spadajo tudi državni tožilci), z izjemo funkcionarjev ustavnega sodišča (plačna podskupina A4 iz priloge 3 ZSPJS). Poleg funkcionarjev ustavnega sodišča so bili iz znižanja izvzeti še funkcionarji sodne oblasti (plačna podskupina A3 iz priloge 3 ZSPJS) in funkcionarji v lokalnih skupnostih (plačna podskupina A5 iz priloge 3 ZSPJS). Z izpodbijano ureditvijo je bil torej začasno poslabšan z zakonom urejeni plačni položaj, med temi tudi državnih tožilcev.

Delovno in socialno sodišče v Ljubljani (v nadaljevanju: predlagatelj) je v vodilni zadevi vložilo zahtevo za oceno ustavnosti prvega odstavka 69. člena ZIUZEOP, v delu, v katerem se je nanašal na državne tožilce. V predlogu je predlagatelj zatrjeval neskladje citirane zakonske določbe z 2. členom ustave (načelo zaupanja v pravo) in s 14. členom ustave (načelo enakosti pred zakonom).

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-432/20-10 z dne 2. 2. 2023 odločilo, da je bil prvi odstavek 69. člena ZIUZEOP, kolikor se nanaša na državne tožilce, v neskladju z ustavo (1. točka). Hkrati je odločilo, da se v postopkih, v katerih morajo pristojni organi glede državnih tožilcev še vedno uporabiti s to odločbo ustavnega sodišča presojani ne več veljavni prvi odstavek 69. člena ZIUZEOP, šteje, da znižanje plač po tej določbi za državne tožilce ni veljalo (2. točka).

V odločbi je ustavno sodišče obrazložilo*,* da v citiranem interventnem zakonu ni izkazan že prvi pogoj, ki mora biti izpolnjen za skladnost izpodbijane ureditve z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena ustave, to je izkazanost ustavno dopustnega razloga za poslabšanje z zakonom urejenega položaja posameznikov. Zato niti ni mogoča nadaljnja presoja, ki se izvaja v okviru presoje skladnosti izpodbijane ureditve z načelom varstva zaupanja v pravo (tehtanje, kateri izmed dobrin v konfliktu kaže dati prednost) in v okviru katere bi bilo eno od bistvenih vprašanj tudi to, ali so državni tožilci z izpodbijano ureditvijo lahko računali oziroma ali so se nanjo lahko pripravili. Ustavno sodišče je tudi obrazložilo, da je v predlogu ZIUZEOP pavšalno naveden razlog znižanja plač oziroma je zgolj pavšalno navedeno, da so za izvajanje ukrepov države, sprejetih za blažitev posledic epidemije COVID-19, potrebna sredstva, ki jih ob pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Pri tem v predlogu ni bilo niti zatrjevano, da država teh sredstev ne more zagotoviti drugače kot s posegom v zakonsko priznane pravice posameznikov, poleg tega ta poseg v predlogu ZIUZEOP ni bil naveden v opredelitvi posledic, ki jih bo imelo sprejetje zakona.

Na podlagi 3.a člena ZSPJS in po predhodni pridobitvi soglasja zastopanega subjekta je Državno odvetništvo RS pripoznalo vse tovrstne tožbene zahtevke. Pristojno delovno sodišče je nato izdalo sodbe na podlagi pripoznave, s katerimi je tožbenim zahtevkom državnih tožilcev ugodilo in jim priznalo vtoževano 30-odstotno razliko v plači ter stroške postopka. V vseh 58 zadevah so sodbe postale pravnomočne in so bile uresničene.

Prav tako je bilo ugodeno dvema zahtevkoma te vsebine, ki sta bila vložena v predhodnem postopku skladno z določbo 27. člena ZDOdv.

1.3.4.1.6 Prevzem zastopanja po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv – zaradi pravice do solidarnostne pomoči v primeru daljše bolezni

V okviru uresničevanja načela pravne države, kot ga določa 2. člen Ustave Republike Slovenije, Državno odvetništvo RS v okviru zastopanja zagotavlja enotno uporabo prava tako, da z vlaganjem rednih in izrednih pravnih sredstev pri višjih sodiščih oziroma Vrhovnem sodišču RS doseže odločitev o pomembnem pravnem vprašanju. Svoje poslanstvo lahko izvaja tudi po določbi tretjega odstavka 12. člena ZDOdv, ko na predlog subjektov javnega prava v zadevah, ki so zanje in za Republiko Slovenijo izjemnega pomena, prevzame njihovo zastopanje pred sodišči v Republiki Sloveniji. Državno odvetništvo RS je v letu poročanja prevzelo zastopanje osnovne šole v individualnem delovnem sporu zaradi priznanja pravice do solidarnostne pomoči v primeru daljše bolezni, ki jo v tem primeru zagotavlja Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja (KPVIZ), vendar pa ima določbo iste vsebine tudi 40. člen Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti, zato bo odločitev, sprejeta v tem individualnem delovnem sporu, imela pravne posledice za številne zaposlene v javnem sektorju.

1.3.4.1.7 Odločba ustavnega sodišča št. U-I-772/21-37 z dne 1. 6. 2023 – plače sodnikov

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-772/21-37 z dne 1. 6. 2023 odločilo, da so določbe četrtega, petega in šestega odstavka 5. člena ZSPJS, kolikor se nanašajo na usklajevanje sodniških plač, in določbe drugega odstavka 10. člena v zvezi s prilogo 1 in prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanašajo na sodnike, v neskladju z ustavo, in državnemu zboru odredilo, da mora v šestih mesecih po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije ugotovljeno neskladje odpraviti.

Državno odvetništvo RS priporoča, da državni zbor sprejme zakon ustrezne vsebine, s katerim bodo plače sodnikov urejene skladno z ugotovitvami, ki izhajajo iz obrazložitve ustavne odločbe, tj. da bodo plače sodnikom zagotavljale zadostna sredstva za korektno opravljanje njihovih funkcij, da jim bo z njimi zagotovljena dejanska finančna neodvisnost (dohodkovna varnost), da bodo sodniki zaščiteni pred pritiski, katerih namen je vplivati na njihovo odločanje, in da bi se s tem zagotovila njihova neodvisnost in nepristranskost ter da bi ustrezale dostojanstvu sodniškega poklica in teži njihove odgovornosti.

Državno odvetništvo RS predvideva, da bodo, če se odločba ustavnega sodišča ne bo uresničila v doglednem času, vloženi zahtevki sodnikov za izplačilo razlike v plači.

1.3.4.1.8 Zakon o delovnih razmerjih ZDR-1 – spremembe zakona

V obdobju poročanja je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1D), ki je začel veljati dne 8. 11. 2023 in vsebinsko pomeni pomemben korak v smeri zagotavljanja večjega obsega pravic delavcem. Zakon omogoča delavcem, da pri delodajalcu uveljavljajo izboljšanje pogojev dela, predlagajo krajši delovni čas ali drugačno razporeditev delovnega časa zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja, predlagajo opravljanje dela na domu zaradi potreb usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja, delodajalec pa mora svojo odločitev o predlogu pisno utemeljiti. Zakonodajalec je v postopku opozorila pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi delavcu na novo priznal pravico do zagovora in naložil delodajalcu, da svojo odločitev o pisnem opozorilu pred redno odpovedjo obrazloži in jo v pisni obliki vroči delavcu. Zakon zagotavlja posebno varstvo delavcem, žrtvam nasilja, tako jim omogoča krajši delovni čas, pravico do plačane odsotnosti z dela, dodatno varstvo pravic v odpovednem postopku zakon zagotavlja tudi predstavniku delavcev, na novo je uvedena tudi pravica do odklopa.

Državno odvetništvo RS predvideva, da bodo verjetno odslej predmet delovnih sporov tudi zgornje odločitve delodajalcev, vendar pa je število le-teh težko vnaprej napovedati.

###### 1.3.4.2 Socialnopravne zadeve

1.3.4.2.1 Uvod

Državno odvetništvo RS je ob zaključku obdobja poročanja imelo v reševanju skupno 366 socialnopravnih zadev, in sicer po naslednjih temeljih:

* socialnovarstvene pravice – 291,
* pravice do štipendije – 34,
* pravice po ZSDP-1 – 22 in
* nadomestila brezposelnim – 12.

V obdobju poročanja je bilo zaključenih skupno 210 socialnih zadev, od tega je bila v enem primeru sklenjena sodna poravnava, 24 je bilo umikov tožb in je bil postopek ustavljen, 83 socialnih sporov je bilo zaključenih v korist Republike Slovenije, medtem ko je Republika Slovenija v 83 zadevah izgubila spor. Zoper prvostopenjske sodbe je bilo vloženih 11 pritožb, v pritožbenem postopku sta bila vložena dva odgovora na pritožbo, zoper drugostopne sodbe so bili vloženi štirje predlogi za dopustitev revizije in ena revizija.

1.3.4.2.2 Tožbe tožeče stranke Občine Trbovlje zoper odločbe CSD Zasavje in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti – subvencioniranje najemnin za neprofitno stanovanje

Državno odvetništvo RS je kot tožena stranka od leta 2021 do zaključka obdobja poročanja prejelo skupno 224 tožb tožeče stranke Občine Trbovlje, s katerimi ta izpodbija odločbe CSD Zasavje in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZEM), s katerimi je bilo odločeno o pravici posameznikov do subvencionirane najemnine za neprofitno stanovanje, z odločbo pa je bilo tožeči stranki naloženo plačilo subvencije najemnine v korist najemodajalca, tj. gospodarske družbe Spekter, d. o. o. Navedena gospodarska družba, ki je v socialne spore na predlog Državnega odvetništva RS vstopila kot stranski intervenient na strani toženke, je bila prvotno vpisana v register neprofitnih stanovanjskih organizacij (v nadaljevanju: NSO), nato je bila na podlagi sklepa Ministrstva za infrastrukturo in prostor št. 35201-12/2014-01031379 z dne 11. 7. 2014 iz registra izbrisana, v juniju 2023 pa je bila s sklepom ponovno vpisana v register NSO. V vseh sporih je bila sporna pravna narava najemnega razmerja, sklenjenega v času, ko najemodajalec ni bil vpisan v register NSO.

V predmetnih sporih je bilo bistveno materialnopravno vprašanje, ali gospodarska družba, ki ni vpisana v register NSO, lahko oddaja v najem neprofitna stanovanja, kot to določa 87. člen Stanovanjskega zakona (v nadaljevanju: SZ-1), in ali je v skladu s 153.b členom SZ-1 ugotovljena kontinuiteta najemnega razmerja od sklenitve prve najemne pogodbe oziroma dogovora z istima pogodbenima strankama in za isto stanovanje.

Na predlog Državnega odvetništva RS je bil v teh sporih izveden vzorčni postopek, v katerem je Vrhovno sodišče RS s sklepom opr. št. VIII Ips 1/2023 z dne 21. 2. 2023 sprejelo stališče, da je izbris stranskega intervenienta iz registra NSO ključna okoliščina za presojo pravilnosti odločitve sodišča prve stopnje o neupravičenosti do subvencije neprofitne najemnine za neprofitno stanovanja oziroma ugotovitve, ali gre za oddajo neprofitnih stanovanj v najem pod določenimi pogoji ali pa gre za prosto oddajo stanovanj na trgu. Vrhovno sodišče RS je poudarilo, da je določba 153.b člena SZ-1 v korist najemnikom, vendar sama po sebi še ne daje podlage za sklep, da nobena najemna pogodba, sklenjena po izbrisu najemodajalca iz registra NSO, ne bi mogla biti nova pravna podlaga in s tem pomeniti prekinitev predhodnega najema; posledično je razveljavilo drugostopno sodbo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje Višjemu delovnemu in socialnemu sodišču. To je v okoliščinah tega primera ugotovilo, da je za odločitev relevantna najemna pogodba, ki je bila sklenjena po izbrisu stranskega intervenienta iz registra NSO, saj vsebuje določbo, da z dnem veljavnosti te pogodbe prenehajo veljati vse prej sklenjene pogodbe in dogovori, ki se nanašajo na stanovanje, ki je predmet te pogodbe, kar pomeni, da uporaba 153.b člena SZ-1 ni možna, zato ni ugotovljena kontinuiteta najemnega razmerja v smislu neprofitnega najema. VDSS je sprejelo tudi stališče, da gospodarska družba, kot je stranski intervenient, ne more oddajati v najem neprofitnih stanovanj in da lahko neprofitna stanovanja oddajajo v najem le država, občine, javni stanovanjski sklad in neprofitne stanovanjske organizacije na podlagi javnega razpisa, kot to določa 87. člen SZ-1.

Glede na dejstvo, da je bilo o obeh materialnopravnih vprašanjih že odločeno v revizijskem postopku, in potem ko je Delovno in socialno sodišče v Ljubljani v septembru 2023 nadaljevalo vse prekinjene istovrstne postopke, se je pokazala potreba po usklajenem postopanju in reševanju vseh istovrstnih postopkov, zaradi česar je bila z odredbo generalne državne odvetnice z dne 9. 11. 2023 ustanovljena posebna delovna skupina. Državno odvetništvo RS je opravilo pregled vseh zadev in presodilo možnost uspeha v vsakem od teh sporov. Ugotovljeno je bilo, da ne gre v vseh sporih tožb Občine Trbovlje za enako dejansko stanje, kot je bilo predstavljeno v vzorčnem postopku. Po pregledu spisov je bilo ugotovljeno, da je veliko sporov, v katerih je bila prva in edina najemna pogodba sklenjena pred izbrisom stranskega intervenienta iz registra NSO, in v teh sporih bi v skladu s 153.b členom SZ-1 obveljala kontinuiteta najemnega razmerja, kar pomeni, da bi se tovrstni spori rešili ugodno za toženo stranko. Tožena stranka pa bi bila neuspešna v sporih, v katerih je bila nova najemna pogodba sklenjena po izbrisu stranskega intervenienta iz registra NSO (tako kot v vzorčni zadevi).

Državno odvetništvo RS je sprejelo odločitev, da bo z vsemi deležniki poskušalo doseči mirno rešitev v vseh socialnih sporih, navedeno predvsem zaradi zaščite pravic najemnikov, ki so bili vsi iz socialno ogroženih skupin z minimalnimi dohodki in zato še posebno ranljivi. Zanje bi ugotovitev, da imajo dejansko sklenjene najemne pogodbe za tržno najemnino, in posledična razveljavitev odločb CSD in MDDSZEM najprej pomenila poseg v pravice, glede katerih so menili, da so že pridobljene, posledično pa tudi veliko dodatno finančno breme, kar bi znatno poslabšalo njihov že tako težak socialno-finančni. V iskanju skupne rešitve, ki bi zadovoljila vse, je Državno odvetništvo RS vključilo vse deležnike, in sicer MDDSZEM, občino, stranskega intervenienta in Center za socialno delo Zasavje. Državno odvetništvo RS je z vsemi uspelo skleniti dogovor, skladno s katerim se v pravice najemnikov (za nazaj) ni poseglo, istočasno se je uredil njihov status za naprej (status neprofitnega najemnika), občina in ministrstvo pa sta se dogovorila, da bo država občini povrnila neupravičeno plačane subvencije, v prihodnje, to je po ponovnem vpisu stranskega intervenienta v register NSO, pa bo subvencije ponovno plačevala tožeča stranka (Občina Trbovlje).

Državno odvetništvo RS je v decembru 2023 v sporih, v katerih bi Republika Slovenija izgubila, začelo sklepati sodne poravnave na zgoraj opisani način oziroma dalo soglasje k umikom tožbe, ki so bili dogovorjeni za spore, v katerih je bila najemna pogodba sklenjena pred izbrisom stranskega intervenienta iz registra NSO in v katerih bi bila Republika Slovenija uspešna.

Z izvedbo vzorčnega postopka, ki je bil voden vse do najvišjega sodišča v državi, je Državno odvetništvo RS pomembno prispevalo h krepitvi pravne države in k enotni uporabi prava, saj je bilo v postopku odgovorjeno na pomembno pravno vprašanje, ki je relevantno za vso državo, in sicer, da najemna pogodba, ki jo z najemnikom sklene subjekt zasebnega prava oziroma subjekt, ki ni vpisan v register neprofitnih stanovanjskih organizacij, ni najemna pogodba za neprofitno stanovanje za neprofitno najemnino v smislu določb Stanovanjskega zakona, zato vlagatelj oziroma najemnik ni upravičen do pravice iz javnih sredstev – tj. do subvencije za neprofitno najemnino in posledično tudi občina ne more biti zavezanec za plačilo subvencije. Poleg tega je Državno odvetništvo RS v zgoraj opisanih postopkih v celoti izpolnilo svoje poslanstvo tako v smislu varovanja premoženjskih in drugih pravic Republike Slovenije, mirnega reševanja sporov, razbremenjevanja sodišč, po drugi strani pa tudi uresničevalo načelo pravne in socialne države tako, da je ostal pravni in socialno-finančni položaj najemnikov kot zelo ranljive skupine nespremenjen.

1.3.4.2.3 Zadeve zaradi pridobitve pravice do Zoisove štipendije

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da je do ustrezne spremembe Zakona o štipendiranju (v nadaljevanju: ZŠtip-1) glede pogojev za pridobitev Zoisove štipendije (glede vpisa izjemnega dosežka v zbirko COBISS) prišlo več let po tem, ko je sodišče že večkrat pravnomočno presodilo, da je Pravilnik o dodeljevanju Zoisovih štipendij v nasprotju z zakonom. Da Pravilnik o dodeljevanju Zoisovih štipendij oži zakonski pogoj pridobitve pravice do štipendije tudi glede državnih tekmovanj, sofinanciranih iz javnih sredstev, je bilo tudi že večkrat pravnomočno ugotovljeno, vendar pa do spremembe pravilnika doslej še ni prišlo.

Vrhovno sodišče RS je s sklepom opr. št. III DoR 179/2021-6 z dne 23. 11. 2021 zavrnilo predlog Republike Slovenije za dopustitev revizije, s čimer je bilo potrjeno stališče Višjega delovnega in socialnega sodišča, da prvi odstavek 10. člena Pravilnika o dodeljevanju Zoisovih štipendij (ki izključuje upravičenost do dodelitve oziroma nadaljnjega prejemanja Zoisove štipendije vlagateljev, pri katerih je prišlo do zamika vpisa znanstvenega prispevka v COBISS, na katerega pa vlagatelj ni imel nobenega vpliva in je lahko tudi popolnoma objektivne narave) določa dodatni pogoj za priznanje pravice, kar pa je lahko le predmet zakonskega urejanja, zato tega določila sodišče ne sme uporabiti.

Glede na to, da je *exceptio illegalis* zavezujoča le za sodišča, ne pa za upravne organe in se je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZEM) v dokončnih upravnih odločbah še naprej sklicevalo na pravilnik, je posebna delovna skupina, ki je na Državnem odvetništvu RS ustanovljena za obravnavo problematike socialnih sporov in usklajeno delovanje z MDDSZEM, dala pobudo za spremembo obravnavanega pravilnika in umestitev njegovih spornih določb v ZŠtip-1. Sistemske spremembe je predlagala tudi glede tretjega in četrtega odstavka 5. člena Pravilnika o dodeljevanju Zoisovih štipendij.

Glede na jasno izraženo stališče Vrhovnega sodišča RS o interventni zakonodaji, da je določbo 57. člena Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (v nadaljevanju: ZIUOOPE) treba razlagati tako, da širi pogoje za pridobitev Zoisove štipendije in jih ne oži, je delovna skupina tudi v zvezi s prvim odstavkom 80. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (ZZUOOP), v katerem je sodišče prve stopnje sledilo isti interpretaciji kot pri 57. členu ZIUOOPE, predlagala pripoznavo tožbenega zahtevka na način, da se zadeva vrne v ponovno upravno odločanje, da mora MDDSZEM presojati tudi druge pogoje, ker je organ v upravnem postopku odločil glede na leto, v katerem je bil izjemni dosežek dosežen, in ne o drugih pogojih za njegovo izjemnost. Da ne bi nastajali dodatni stroški sodnega postopka, delovna skupina v teh sporih predlaga tudi odpoved glavni obravnavi.

Ker je MDDSZEM sprejelo stališče, da je treba v vseh primerih nepravočasnega zaključka študija zaradi višje sile vztrajati pri dokazovanju zatrjevanih dejstev in zaslišanju relevantnih prič, je delovna skupina predlagala pripoznavo tožbenega zahtevka, ko so predložena pisna pojasnila pristojnih fakultet oziroma pisne izjave profesorjev mentorjev, da študentje niso mogli pravočasno zaključiti študija zaradi epidemije koronavirusa, in so zadeve jasne.

Državno odvetništvo RS je zaradi tega, ker ministrstvo ni spoštovalo stališč sodišča, da pravilnik oži pogoje za pridobitev pravice do Zoisove štipendije, kot jih določa Zakon o štipendiranju, in je v jeseni prejelo tri tožbe tožnikov, ki jim je bila zahteva za Zoisovo štipendijo ponovno neupravičeno zavrnjena, prvič od uveljavitve ZDOdv v socialnem sporu sprejelo odločitev, da uveljavi možnost, ki jo ponuja četrti odstavek 16. člena ZDOdv. Ta določa, da če državni odvetnik in zastopani subjekt ne dosežeta soglasja glede procesnih dejanj iz prejšnjega odstavka, državni odvetnik zastopanemu subjektu poda pisno obrazložitev nameravanega procesnega dejanja. Državno odvetništvo RS je torej ministrstvu poslalo obrazloženo stališče, da bo glede na popolnoma jasno in usklajeno sodno prakso tožbene zahtevke v vseh treh primerih pripoznalo, saj se ne strinja s tem, da se vloži odgovor na tožbo, kot ga predlaga ministrstvo. Ker ministrstvo Državnemu odvetništvu RS do izteka roka ni sporočilo, da je zahtevalo obrazloženo mnenje vlade, so bile izdane sodbe na podlagi pripoznave.

###### 1.3.4.3 Splošna priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS je že večkrat doslej v svojih poročilih opozorilo, da bi morale biti upravne odločbe napisane razumljivo in preprosto, v obrazložitvi pa bi se upravni organ moral opredeliti do vseh relevantnih pritožbenih razlogov, da bi torej odločbe lahko razumel vsakdo, še posebej pa stranka, na katero se odločba nanaša in ji je namenjena (običajno gre v socialnih sporih za ranljive, manj izobražene, prava nevešče stranke, ki so šibkega finančnega položaja in si ne morejo, ne zmorejo ali ne znajo zagotoviti ustreznega zastopanja).

Državno odvetništvo RS priporoča tudi, da upravni organ ugotavlja dejansko stanje v povezavi z načelom materialne resnice, tj. popolno in pravilno. Upravni organ mora v primeru neskladja med podatki, pridobljenimi iz uradnih evidenc, in predloženih listin vlagatelja vloge izvesti posebni ugotovitveni postopek, ki vključuje neposredno zaslišanje vlagatelja, ki se mu na opisani način omogoči uresničitev pravice do izjave.

Upravni organ mora upravni postopek voditi upoštevaje vsa procesna pravila, saj se prav v socialnih sporih še vedno kdaj pokaže, da v upravnih postopkih na prvi stopnji občasno prihaja do njihovih kršitev.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da bi morali upravni organi izdati odločbe v predpisanih rokih. Sodni postopki iz razloga molka organa, ki jih zakon sicer omogoča, praviloma niso učinkoviti, saj tožnik ne more ugibati o razlogih (domnevane) negativne odločitve. Državno odvetništvo RS namreč obravnava več primerov odločanja o odpisu dolga iz naslova državne štipendije, v katerih ministrstvo več let ne izda odločbe, navedeno iz razloga, da se bo vlagatelju sčasoma materialni položaj izboljšal in bo vlogo možno zavrniti. Navedeno ravnanje je nesprejemljivo že iz razloga same dolgotrajnosti postopka, končno pa tudi zato, ker je sodišče že pravnomočno odločilo, da se materialni položaj vlagatelja upošteva na dan vložitve vloge in ne na dan, ko upravni organ o zadevi odloči.

Državno odvetništvo RS priporoča tudi, da upravni organi pri svojem odločanju dosledno upoštevajo materialnopravna stališča sodišč, ki so pravnomočno presojala o (ne)zakonitosti izdanih odločb. Če sodišče odpravi odločbo in zadevo vrne v ponovno upravno odločanje (z rokom največ 30 dni), mora upravni organ postopati hitro, odločitev pa sprejeti upoštevaje popolnoma vsa stališča in napotke sodišča. Nedopustno in popolnoma nesprejemljivo je, da upravni organ ne upošteva stališč sodišča in sprejme enako odločitev kot v prvotnem postopku, sploh v primeru, ko zoper prvostopenjsko sodbo ni predlagal vložitve pritožbe oziroma zoper drugostopno sodbo ni predlagal vložitve predloga za dopustitev revizije ter s tem preizkusil pravilnost stališča, po mnenju Državnega odvetništva RS pa je bila sicer odločitev sodišča materialnopravno popolnoma pravilna.

Državno odvetništvo RS ministrstvu kot drugostopenjskemu organu odločanja priporoča, da daje organom prve stopnje jasna navodila o tem, kako naj postopajo v posameznih zadevah, posledično naj upravne organe stalno seznanja s sodno prakso (pripravi povzetke relevantnih sodb) in poskrbi, da so z njo sproti seznanjeni vsi strokovni delavci, ki odločajo v upravnih zadevah. Svetuje se stalno izobraževanje strokovnih delavcev, ki vodijo upravne postopke, in njihovo sprotno seznanjanje ne zgolj z odločitvami sodišč, pač pa tudi s spremenjeno oziroma novo zakonodajo.

Državno odvetništvo RS opozarja tudi na dejstvo, da je treba pri sprejemanju nove zakonodaje z vsemi podzakonskimi predpisi s področja uveljavljanja pravic iz javnih sredstev oziroma pri spreminjanju predpisov nujno upoštevati, da gre za področje, ki velikokrat posega v pravice najranljivejših skupin (invalidi, socialno-finančno ogroženi, neizobraženi in drugi), zaradi česar je treba predpise sprejemati oziroma spreminjati šele po tem, ko se ugotovi nujnost sprememb in natančno predvidijo njihovi učinki. Od zakonodajalca se zato upravičeno pričakuje, da bo sprejemal jasne, določne, razumljive in nezapletene predpise, ki ne bodo potrebovali dodatnih razlag oziroma jih ne bo mogoče različno razlagati. Številne odločitve Višjega delovnega in socialnega sodišča pa tudi Vrhovnega sodišča RS, s katerimi je odločeno o pomembnih pravnih vprašanjih, dokazujejo, da so posamezne določbe dejansko napisane tako, da so možne različne razlage, dolgotrajni sodni postopki pa podaljšujejo negotovost tistih, ki se za neko pravico potegujejo.

Državno odvetništvo RS poleg tega priporoča, da v primerih, ko sodišče ugotovi, da določbe podzakonskih aktov ožijo zakonske pogoje za pridobitev pravice iz javnih sredstev (uporaba instituta *exceptio illegalis*), ministrstvo hitro začne postopke za ustrezno spremembo podzakonskega akta in s tem po eni strani prepreči nadaljnje sodne spore, po drugi strani pa zagotovi, da pravico pridobijo vsi pod enakimi pogoji in ne zgolj tisti, ki se odločijo za sodno izpodbijanje odločbe.

###### 1.3.4.4 Predlog spremembe 10. točke 37. člena ZPIZ-2

Pri pregledu sodne prakse SEU je Državno odvetništvo RS zaznalo, da je 10. točka 37. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: ZPIZ-2)v nasprotju z*Direktivo Sveta 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti*,kar bo pojasnjeno v nadaljevanju.

10. točka 37. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) določa:

»*Zavarovancu, ki je izpolnil pogoje za pridobitev pravice do predčasne, starostne ali invalidske pokojnine, se zaradi skrbi za vsakega rojenega ali posvojenega otroka, ki je državljan Evropske unije in za katerega je skrbel v prvem letu njegove starosti, odstotek odmere pokojnine poveča za 1,36 %, vendar največ do višine 4,08 %. Do dodatnega odmernega odstotka je praviloma upravičena ženska, razen če je pravico do nadomestila iz naslova starševstva v trajanju vsaj 120 dni užival moški, o čemer se za vsakega posameznega otroka sporazumno dogovorita. Če ni sporazumne odločitve, je do dodatnega odmernega odstotka upravičen tisti od staršev, ki je v pretežnem delu uveljavil pravico do starševskega dopusta. Če nobeden od staršev ni bil na starševskem dopustu ali sta uveljavila pravico do starševskega dopusta v enakem delu, je do dodatnega odmernega odstotka upravičena ženska. Ob sporazumnem dogovoru lahko dodatni odmerni odstotek uveljavi moški, ne glede na pogoj uživanja nadomestila iz naslova starševstva, če ženska še ni uveljavila pravice do predčasne, starostne ali invalidske pokojnine. V primeru smrti ženske, ki ni uveljavila pravice do predčasne, starostne ali invalidske pokojnine, lahko moški uveljavi dodatni odmerni odstotek brez sporazumnega dogovora.*«

Sodišče EU je v zadevi C-113/22 (*DX proti Instituto Nacional de la Seguridad Social in Tesoreria General de la Seguridad Social*) dne 14. 9. 2023 izdalo sodbo, katere predmet je bil tako imenovani pokojninski dodatek »za materinstvo«. Tožnik je oče dveh otrok, ki mu je bila dodeljena dajatev zaradi absolutne trajne invalidnosti. Tožnik ni zahteval niti mu ni bil po uradni dolžnosti priznan pokojninski dodatek »zaradi materinstva«, ki se izplačuje k starostni pokojnini, pokojnini za trajno invalidnost ali vdovski pokojnini. Tožnik je tožil za predmetni dodatek, a z zahtevkom na prvi stopnji ni bil uspešen. Na drugi stopnji je sodišče ugodilo zahtevku za izplačilo dodatka (saj je bilo ugotovljeno, da gre za neskladje nacionalne zakonodaje z Direktivo Sveta 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti), vendar ne od začetka prejemanja pokojnine, temveč od treh mesecev pred vložitvijo vloge za izplačilo. Pri tem pa je sodišče zavrnilo zahtevek iz naslova odškodnine. Zoper tovrstno odločitev sta se pritožili obe stranki.

Predložitveno sodišče je na Sodišče EU naslovilo vprašanji:

1. *Ali je treba prakso nosilca zavarovanja, določeno v [upravnem stališču 1/2020], da se moškim [zadevni pokojninski dodatek] vedno zavrne in ga morajo zahtevati po sodni poti, kot se je to zgodilo tožeči stranki v postopku v glavni stvari, v skladu z Direktivo [79/7], šteti za upravno neskladnost s to direktivo, ki se razlikuje od normativne neskladnosti, ugotovljene v sodbi Sodišča z dne 12. decembra 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Pokojninski dodatek za matere) [(C‑450/18, EU:C:2019:1075)], tako da ta upravna neskladnost sama po sebi pomeni diskriminacijo na podlagi spola, ker je v skladu s členom 4 te direktive načelo enakega obravnavanja opredeljeno kot odsotnost kakršne koli neposredne ali posredne diskriminacije na podlagi spola in ker morajo države članice v skladu s členom 5 te direktive sprejeti ustrezne ukrepe za odpravo vseh zakonov in drugih predpisov, ki so v nasprotju z načelom enakega obravnavanja?*
2. *Ali je treba glede na odgovor na prejšnji vprašanji[[18]](#footnote-18) in ob upoštevanju veljavne Direktive (zlasti njenega člena 6 ter načel enakovrednosti in učinkovitosti v zvezi s pravnimi posledicami kršitve prava Unije) dodeliti odškodnino, s katero se povrne škoda in zagotovi odvračilni učinek, ker se šteje, da ta škoda ni pokrita z določitvijo datuma začetka učinkovanja sodnega priznanja dodatka, in v vsakem primeru, ali je treba znesek odvetniških stroškov in nagrad pred delovnim sodiščem in pred tem senatom za delovne in socialne zadeve vključiti kot postavko odškodnine?*

Sodišče EU je presodilo:

*Direktivo Sveta 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti in zlasti njen člen 6 je treba razlagati tako, da kadar je pristojni organ vlogo za dodelitev pokojninskega dodatka, ki jo je vložil zavarovanec, zavrnil na podlagi nacionalne ureditve, ki dodelitev tega dodatka omejuje na zavarovanke, medtem ko ta ureditev pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi spola, v smislu Direktive 79/7, kot jo je Sodišče razložilo v sodbi, izdani v postopku predhodnega odločanja, pred odločbo o zavrnitvi take vloge, mora nacionalno sodišče, ki odloča o tožbi zoper to odločbo, temu organu naložiti ne le, da zadevni osebi dodeli zahtevani pokojninski dodatek, ampak tudi, naj ji v skladu z nacionalnimi pravili, ki se uporabljajo, plača odškodnino, ki omogoča, da se v celoti povrne škoda, ki je tej osebi nastala zaradi diskriminacije, vključno z odvetniškimi stroški in nagradami, ki so tej osebi nastali pred sodiščem, če je bila navedena odločba sprejeta v skladu z upravno prakso, v skladu s katero se je navedena ureditev kljub tej sodbi še naprej uporabljala, zaradi česa je morala zadevna oseba svojo pravico do navedenega dodatka uveljavljati sodno.*

Sodišče EU se je pri svoji odločitvi sklicevalo tudi na sodbo C-450/18 z dne 12. 12. 2019, ko je bilo presojeno, da je treba Direktivo Sveta 79/7/EGS razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa pravico do pokojninskega dodatka za ženske, ki so matere dvema ali več biološkim ali posvojenim otrokom in iz nacionalnega sistema socialne varnosti prejemajo pokojnino zaradi trajne invalidnosti, ki temelji na prispevkih, medtem ko moški, ki so v enakem položaju, nimajo pravice do takega pokojninskega dodatka, saj taka ureditev pomeni neposredno diskriminacijo na podlagi spola.

37. člen ZPIZ-2 v 10. točki določa: »*Če nobeden od staršev ni bil na starševskem dopustu ali sta uveljavila pravico do starševskega dopusta v enakem delu, je do dodatnega odmernega odstotka upravičena ženska*.« Posledično je po mnenju Državnega odvetništva RS 10. točka citiranega člena v nasprotju z zgoraj navedeno Direktivo Sveta 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti, saj v primeru enakih okoliščin zakon daje prednost (finančno ugodnost) osebam določnega spola, in to brez utemeljenega razloga.

Glede na navedeno Državno odvetništvo RS predlaga spremembo 10. točke 37. člena ZPIZ-2, in sicer tako, da se spremeni del 10. točke, ki določa, da je do dodatnega odmernega odstotka upravičena ženska, saj bi se le tako odpravila neskladnost z Direktivo Sveta 79/7/EGS o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti.

#### 1.4 Predhodni postopki

##### 1.4.1 Postopki po 5. oddelku II. poglavja ZDOdv

###### 1.4.1.1 Uvod

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 pravdnega ali drugega postopka, imajo z vidika prizadevanja države za zmanjšanje sodnih postopkov in s tem razbremenitve sodišč ter hkrati tudi razbremenitve države kot možnega dolžnika, nedvomno velik pomen.

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 namreč Državno odvetništvo RS izdati potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora. 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 pravdnega ali drugega postopka.

###### 1.4.1.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 v predhodnem postopku prejelo 282 zadev, in sicer:

* 261 civilnopravnih in gospodarskih zadev ter delovnopravnih in socialnopravnih zadev, ki jih vodi v pravdnem (P) vpisniku,
* 0 zadev, v kateri oškodovanec zahteva odškodnino po Zakonu o povračilu škode osebam, izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva (vpisnik PIZ),
* 5 zadev v zvezi z Zakonom o izvršbi in zavarovanju (I vpisnik) in
* 16 zadev, ki jih vodi v nepravdnem (N) vpisniku.

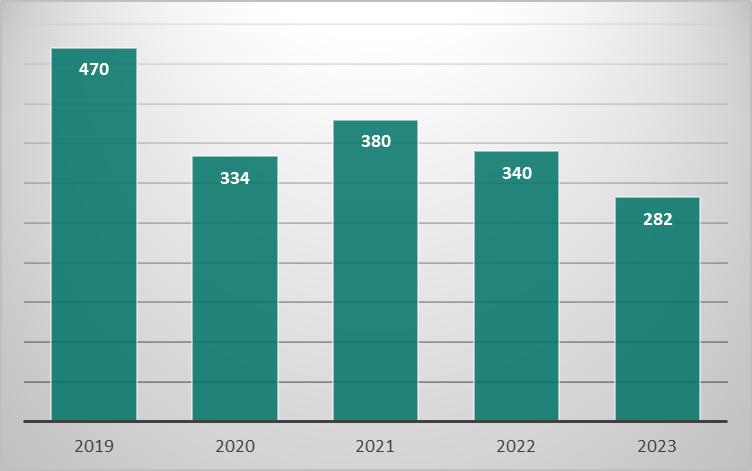
V letu 2023 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 457 zadev v predhodnih postopkih, zaključilo jih je 331, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih 126 zadev v predhodnih postopkih.

###### 1.4.1.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 v predhodnem postopku prejelo 282 zadev, kar je 17,06 odstotka manj zadev kot leta 2022, ko jih je prejelo 340.

Analiza podatkov za obdobje 2019–2023 kaže, da število zahtevkov, vloženih v predhodnih postopkih, upada vse od leta 2019 dalje, malenkost je iz takšnega trenda izstopalo le leto 2021. Glede na to, da je predhodni postopek pogoj za uvedbo pravdnega ali drugega postopka proti državi ali državnemu organu, je manjše število predhodnih postopkov zagotovo povezano s siceršnjim trendom upadanja števila sporov, v katerih je udeležena država kot stranka postopka.

**Grafikon: Število prejetih zadev v predhodnih postopkih v vpisnikih I, N, P in PIZ – zbirno**



V letu 2023 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 457 zadev v predhodnem postopku, kar je 16,15 odstotka manj kot v letu 2022, ko je imelo v delu 545 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 331 zadev v predhodnem postopku, kar je 10,54 odstotka manj kot leta 2022, ko je zaključilo 370 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 126 zadev v predhodnih postopkih, kar je 28 odstotkov manj kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih 175 zadev v predhodnih postopkih.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS v predhodnih postopkih sklenilo 31 izvensodnih poravnav.

**Preglednica: Število prejetih zadev in število sklenjenih poravnav v vpisnikih I, N, P in PIZ**

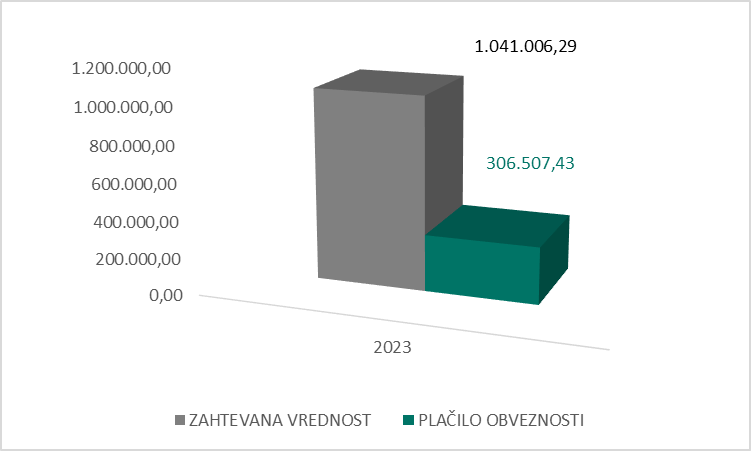
Pojasnilo k preglednici:

Število prejetih zadev je pripad zadev v predhodnem postopku v letu 2023, število sklenjenih poravnav pa se nanaša na sklenjene poravnave v letu 2023, ne glede na to, ali je bil zahtevek vložen v letu 2023 ali že v letu 2022. Podatki o številu sklenjenih poravnav sicer izhajajo iz tabele 10 in tabele 11, v spodnji preglednici pa so zaradi boljše preglednosti predstavljeni zbirno po posameznih področjih dela (vpisnikih) ter po tudi organizacijskih enotah Državnega odvetništva RS.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Predhodni postopek | Število prejetih zadev | | | |  | Število sklenjenih poravnav | | | | |
|  | I | N | P | PIZ | Skupaj | I | N | P | PIZ | Skupaj |
| CE | 0 | 0 | 16 | 0 | 16 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| KP | 0 | 8 | 23 | 0 | 31 | 0 | 1 | 5 | 0 | 6 |
| KR | 0 | 4 | 7 | 0 | 11 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| LJ | 4 | 1 | 142 | 0 | 147 | 1 | 0 | 12 | 0 | 13 |
| MB | 0 | 1 | 31 | 0 | 32 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| MS | 0 | 0 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| NG | 0 | 0 | 17 | 0 | 17 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| NM | 0 | 0 | 9 | 0 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PT | 1 | 2 | 11 | 0 | 14 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| SKUPAJ | 5 | 16 | 261 | 0 | 282 | 1 | 1 | 29 | 0 | 31 |

Glede na izstopajoče število novih zadev in število sklenjenih poravnav v predhodnih postopkih Državno odvetništvo RS opozarja na zadeve v vpisniku P, v katerega se vpisujejo predhodni postopki tako v civilnopravnih in gospodarskih zadevah kot tudi delovnopravnih in socialnopravnih zadevah.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS v predhodnih postopkih, ki so se vpisovali v vpisnik P, prejelo v delo 261 novih zadev, katerih skupna sporna vrednost znaša 333.273.773,07 evra. V predhodnih postopkih iz vpisnika P je Državno odvetništvo RS sklenilo 29 izvensodnih poravnav, v katerih je bila sicer skupna zahtevana vrednost 1.041.006,29 evra, v sklenjenih poravnavah pa so bile državi naložene obveznosti plačila v skupnem znesku 306.507,43 evra.



###### 1.4.1.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS je v predhodnih postopkih zavzeto in si prizadeva, da bi prišlo do mirne rešitve spornega razmerja. Vendar pa se je ob tem treba zavedati, da na Državnem odvetništvu RS ni mogoče izpeljati takšnega dokaznega postopka, kot ga izvede sodišče. Državno odvetništvo RS sicer po prejemu zahtevka v okviru postopka poskusa mirne rešitve spora priskrbi dokumentacijo, ki se nanaša na sporno razmerje oziroma je pomembna zanj, prav tako lahko za potrebe odločitve o utemeljenosti zahtevka v skladu s 15. členom ZDOdv vključi tudi zunanje strokovnjake, posameznih dejstev pa ne more preverjati še na primer z zaslišanjem prič. Če je torej mogoče že v predhodnem postopku z veliko gotovostjo ugotoviti, da je zahtevek utemeljen, se nasprotni stranki pošlje poravnalna ponudba, nato pa je od nje in morebitnih nadaljnjih pogajanj odvisno, ali do sklenitve poravnave dejansko pride ali ne.

V številnih primerih pa gre seveda tudi za popolnoma neutemeljene zahtevke vlagateljev predloga po 27. členu ZDOdv in v takšnih primerih, upoštevaje poslanstvo Državnega odvetništva RS, ki je med drugim zavezano varovati premoženjske interese Republike Slovenije, do sklenitve sporazuma seveda ne more priti.

##### 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 (ZVPSBNO) zagotavlja varstvo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (prvi odstavek 1. člena ZVPSBNO). Stranka v sodnem postopku, udeleženec po zakonu, ki ureja nepravdni postopek, in oškodovanec v kazenskem postopku imajo pravico, da o njihovih pravicah in dolžnostih oziroma obtožbah proti njim v njihovi zadevi pred sodiščem odloča sodišče brez nepotrebnega odlašanja (2. člen ZVPSBNO). V primeru, da je stranka uveljavljala svojo pravico iz 2. člena ZVPSBNO tako, da je v sodnem postopku vložila nadzorstveno pritožbo, ki ji je bilo ugodeno, ali če je vložila rokovni predlog, lahko zahteva pravično zadoščenje (prvi odstavek 15. člena ZVPSBNO). Postopek za uveljavitev zahtevka za pravično zadoščenje se začne z vložitvijo predloga za poravnavo, ki ga stranka 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), v nasprotnem primeru, torej če ni dosežen sporazum, pa lahko stranka vloži tožbo za povrnitev škode (prvi odstavek 20. člena ZVPSBNO).

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

Vložitev odškodninskega zahtevka pri Državnem odvetništvu RS po ZVPSBNO je procesna predpostavka za kasnejšo vložitev tožbe. Odškodninski zahtevki predlagateljev se obravnavajo na posebni Komisiji za odločanje o odškodninskih zahtevkih po Zakonu o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (v nadaljevanju: komisija).

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

Delo komisije vodi predsednik, ki ga generalni državni odvetnik imenuje z odredbo. Komisija odloča o tistih zadevah, ki jih nosilci posameznih zadev prijavijo na sejo komisije. Komisiji se ne prijavljajo zadeve, ki jih je treba zavreči. Na sedmih sejah (od tega sta bili dve seji izvedeni korespondenčno) komisije je bilo v letu 2023 prijavljenih 26 zadev, od tega je bila v 21 zadevah oškodovancem ponujena poravnava, 5 predlogov pa je bilo zavrnjenih. Komisija z odločitvijo o tem, ali naj se ponudi sklenitev izvensodne poravnave oziroma ali naj se zahtevek zavrne, zaključi delo na posamezni na sejo prijavljeni zadevi. Vodenje celotnega postopka je namreč v pristojnosti nosilca, ki mu je posamezna zadeva dodeljena v delo, in le-ta nato komisije niti 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 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 138 zahtevkov za povračilo škode zaradi sojenja v nerazumnem roku.

Državno odvetništvo RS je imelo v letu 2023 po ZVPSBNO v delu 166 zadev, zaključilo je 49 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih 27 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 v zadevah po ZVPSBNO sklenilo 23 izvensodnih poravnav, kar je enako število kot leta 2022.

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

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Predhodni postopek | Število prejetih zadev | Število sklenjenih poravnav |
|  | PRR | PRR |
| CE | 9 | 6 |
| KP | 5 | 1 |
| KR | 1 | 1 |
| LJ | 15 | 7 |
| MB | 8 | 3 |
| MS | 99 | 1 |
| NG | 0 | 1 |
| NM | 1 | 0 |
| PT | 0 | 3 |
| SKUPAJ | 138 | 23 |

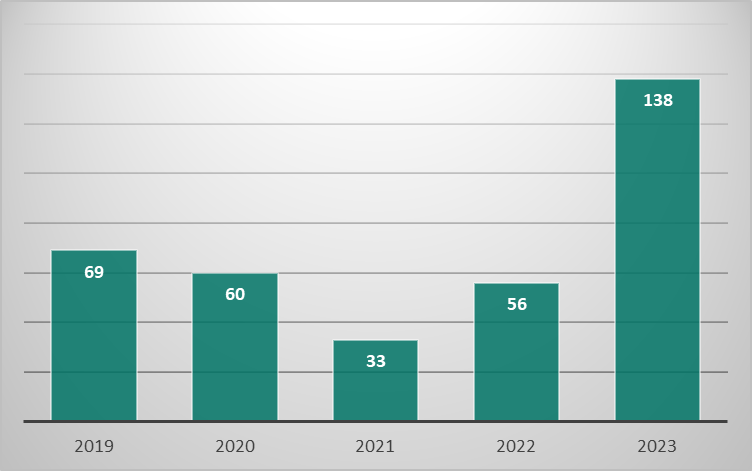
###### 1.4.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS s 138 zadevami prejelo 146,43 odstotka več zahtevkov za povračilo škode zaradi sojenja v nerazumnem roku kot leta 2022, ko jih je prejelo 56.

V letu 2023 je imelo Državno odvetništvo RS s 166 zadevami v delu za 115,58 odstotka več zadev v delu kot leta 2022, ko je imelo v predhodnem postopku po ZVPSBNO v delu 77 zadev.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo 139 zadev, kar je 183,67 odstotka več kot leta 2022, ko je zaključilo 49 zadev.

**Grafikon: Število prejetih zadev v predhodnem postopku po ZVPSBNO v obdobju 2019–2023**



Število prejetih zadev v predhodnem postopku po ZVPSBNO se je v letu 2023 v primerjavi s pripadom v letih 2021 in 2022 bistveno povečalo. Zbrani podatki so že v letu 2022 nakazovali na negativen trend zagotavljanja pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja pred slovenskimi sodišči. Glede na dejstvo, da oškodovanci niso zahtevali tudi predložitve izjave o kršitvi pravice, je mogoče ugotoviti, da je njihov glavni cilj izplačilo denarne odškodnine. V letu 2023 Državno odvetništvo RS zaznava porast zadev po ZVPSBNO predvsem iz naslova izvršilnih postopkov in nepravdnih postopkov, predvsem postopkov dedovanja in postopkov vzpostavitve etažne lastnine. Če se bo trend povečevanja števila zadev iz naslova ZVPSBNO nadaljeval tudi v letu 2024, bodo po mnenju Državnega odvetništva RS že možne ugotovitve, da je povečanje števila novih zadev iz naslova zahtevkov po ZVPSBNO mogoče pripisati sistemsko pogojeni težavi dolgotrajnosti nekaterih sodnih postopkov.

###### 1.4.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

1.4.2.4.1 Odločanje o zahtevkih po ZVPSBNO, ki so povezani z insolvenčnimi postopki

V letu 2023 je bila na področju obravnave zadev po ZVPSBNO še posebej aktualna problematika, povezana z odločanjem o zahtevkih, povezanih z insolvenčnimi postopki.

Pri Ministrstvu za pravosodje je Združenje stečajnih upnikov vložilo pobudo glede spremembe in dopolnitve ZVPSBNO v zvezi z insolvenčnimi postopki. Združenje, ki ima status nevladne organizacije v javnem interesu, namreč zatrjuje, da ZVPSBNO ne dosega ciljev, za katere je bil pripravljen, in sicer pospešitve postopka in pravičnega zadoščenja. Ocenjuje, da gre za širšo družbeno težavo, in meni, da je treba tej problematiki nameniti posebno pozornost in obravnavo, saj je v stečajnih postopkih udeleženih veliko oškodovancev. ZVPSBNO in pospešitvena pravna sredstva, ki jih zakon ureja, so po njihovem mnenju v praksi neučinkoviti, kar potrjuje tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v svojih sodbah. Pri večjih stečajnih postopkih zato v praksi prihaja do primerov, ko je vloženih tudi 150 nadzorstvenih pritožb (vsak upnik mora sam vložiti nadzorstveno pritožbo), kar pomeni dodatno obremenitev sodišč in nadaljnje podaljšanje postopka.

V zvezi z navedeno pobudo in v zvezi z uporabo ZVPSBNO v insolvenčnih postopkih se je na Ministrstvu za pravosodje izvedel sestanek, ki so se ga udeležili predstavniki ministrstva, Državnega odvetništva RS in Združenja stečajnih upnikov.

Na sestanku je bilo opozorjeno, da po letu 2008 zoper Republiko Slovenijo s strani ESČP ni bila več izdana negativna sodba posledica implementacije sodbe ESČP v zadevi Lukenda). S sistemskega vidika je ZVPSBNO ustrezen, kar pritrjujeta tudi ESČP in ustavno sodišče. Pred Državnim odvetništvom RS in pred sodišči trenutno ni v obravnavi večje število zadev po ZVPSBNO, ki se nanašajo na insolvenčne postopke. Mnenje Državnega odvetništva RS, pa tudi Ministrstva za pravosodje je, da je v postopkih po ZVPSBNO, ki se nanašajo na insolvenčne postopke, glede meril in nadomestil za kršitve treba počakati pravnomočno sodno prakso domačih sodišč. S tem bodo bolj razjasnjena vprašanja o procesnih predpostavkah, pa tudi glede morebitno dosojene odškodnine po ZVPSBNO za insolvenčne postopke. Državno odvetništvo RS bo tako imelo usmeritve pri obravnavanju zahtevkov v teh postopkih in bo posledično prišlo tudi do poenotenja pri obravnavi zahtevkov.

Upoštevaje, da so insolvenčni postopki sodni postopki, za katere se v primeru kršitve pravice do sojenja v razumnem roku uporablja ZVPSBNO, je treba pri odločanju o zahtevkih izhajati od primera do primera ob upoštevanju meril iz 4. člena ZVPSBNO, domače sodne prakse in meril, ki jih ESČP uporablja pri presoji kršitve pravice do sojenja v razumnem roku. Počakati je treba na pravnomočno sodno prakso na tem področju, ki bo zagotovila usmeritve za odločanje v teh zahtevkih in bo tako olajšano delo vseh udeležencev. Ministrstvo za pravosodje bo proučilo sistemske predloge glede vlaganja pospešitvenih pravnih sredstev po ZVPSBNO s strani upnikov v insolvenčnih in vzporednih postopkih.

1.4.2.4.2 Nespoštovanje časovnih standardov glede izdaje sodne odločbe

Državno odvetništvo RS ocenjuje, da bi bilo v primerih, ko razpravljajoči sodnik sodbe ne izda daljše obdobje po zaključku glavne obravnave (so primeri, ko sodnik tudi v enem letu po zaključku naroka še ne izda sodbe, kar je nedopustno, saj stranki postopka ne smeta biti v negotovosti zaradi neizdane sodbe), ali pa v drugih primerih, ko sodnik neutemeljeno zavlačuje postopek, smiselno večkrat vložiti predlog za pospešitev postopka, v primeru, da se pospešitveni predlog ne bi udejanjil, pa uporabiti tudi institut nadzorstvene pritožbe po ZVPSBNO.

Državno odvetništvo RS, ki je eden od varuhov pravnih in tudi javnofinančnih interesov Republike Slovenije, mora namreč skrbeti za spoštovanje pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. S tem se varujejo ne le finančni interesi države in zmanjšujejo finančni učinki v breme državnega proračuna (npr. v primerih, ko bi zaradi prisoje odškodnine zamudne obresti tekle od dneva zaključka glavne obravnave, sodba pa ni izdana daljše obdobje), temveč se tako tudi preprečuje odškodninska odgovornost države po ZVPSBNO, ki bi nastala nasprotni stranki zaradi neizdane sodne odločbe ali poteka postopka, v katerem prihaja do sojenja z nepotrebnim odlašanjem.

##### 1.4.3 Predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku

###### 1.4.3.1 Uvod

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

Pravica do povrnitve škode in rehabilitacije je temeljna človekova pravica, katere varstvo zagotavlja 30. člen Ustave RS. Navedena ustavna določba določa objektivno odgovornost države za škodo v primeru, ko je iz katerega koli vzroka (krivdnega ali nekrivdnega, pravnega ali protipravnega) prišlo do neupravičene obsodbe oziroma neutemeljenega odvzema prostosti. Gre za posebno osebnostno pravico, ki jo lahko uveljavlja le neupravičeno obsojena oseba oziroma oseba, ki ji je bila neupravičeno odvzeta prostost. [[19]](#footnote-19) S tem ko je posamezniku dana možnost, da mu država v takšnih primerih povrne škodo in ga rehabilitira, je zagotovljeno spoštovanje pravne države ter predložena bistvena predpostavka za učinkovito varstvo človekovih pravic.[[20]](#footnote-20)

Ob izpolnjenih predpostavkah, določenih v XXXII. poglavju ZKP, pripada torej oškodovancu pravica do odškodnine, ne da bi se v postopku ugotavljala protipravnost ravnanja Republike Slovenije, predmet dokazovanja pa so ostale predpostavke odškodninske odgovornosti po Obligacijskem zakoniku: obstoj škode, vzročna zveza med škodnim dogodkom in škodo ter odgovornost.

Zahtevke po XXXII. poglavju ZKP v predhodnem postopku Državno odvetništvo RS vodi v vpisniku PK, v skladu z določbo tretje alineje prvega odstavka 42. člena ZDOdv pa se zadeve obravnavajo le na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, kjer je ustanovljena posebna komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku in XIV. poglavju Zakona o prekrških (v nadaljevanju: komisija). Komisija oblikuje priporočila in smernice za poenoteno delovanje, obravnava problemska vprašanja s področja in omogoča strokovno vsebinsko razpravo. Komisija skrbi tudi za enotno prakso Državnega odvetništva RS, ki sledi ustaljeni sodni praksi s tega področja. S tem razlogom komisija spremlja aktualno sodno prakso in se po potrebi glede posameznih pravnih vprašanj poveže s pravnimi strokovnjaki s kazenskega področja.

Obveznost poskusa mirne rešitve spora določa ZKP, pri obravnavi odškodninskih zahtevkov pa se uporabljajo tudi določila ZDOdv o predhodnem postopku mirne rešitve spora.

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

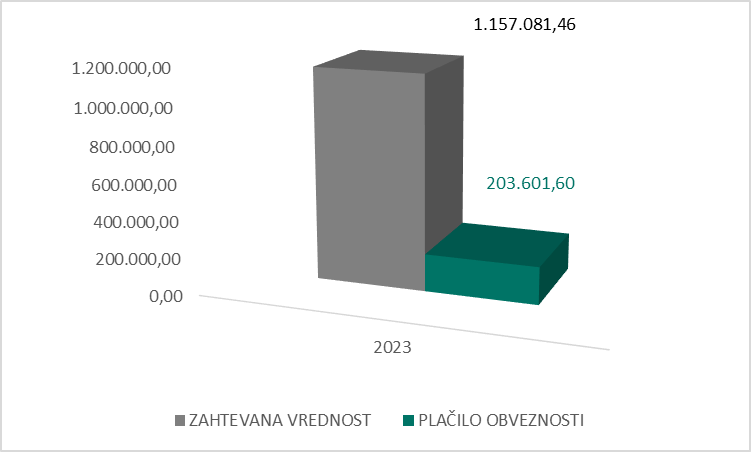
###### 

###### 1.4.3.2 Statistika

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 51 zahtevkov po XXXII. poglavju ZKP.

Državno odvetništvo RS je imelo na tem področju v letu 2023 v delu 73 zadev, zaključilo je 54 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih 19 zadev.

Državno odvetništvo RS je 19 zahtevkov zavrnilo, sklenitev izvensodne poravnave pa je predlagalo v 35 zadevah. Sklenjenih je bilo 21 izvensodnih poravnav, v katerih je bila skupna zahtevana vrednost plačila odškodnine 1.157.081,46 evra, v sklenjenih poravnavah pa se je Republika Slovenija zavezala k izplačilu obveznosti v skupni višini 203.601,60 evra.



###### 1.4.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti

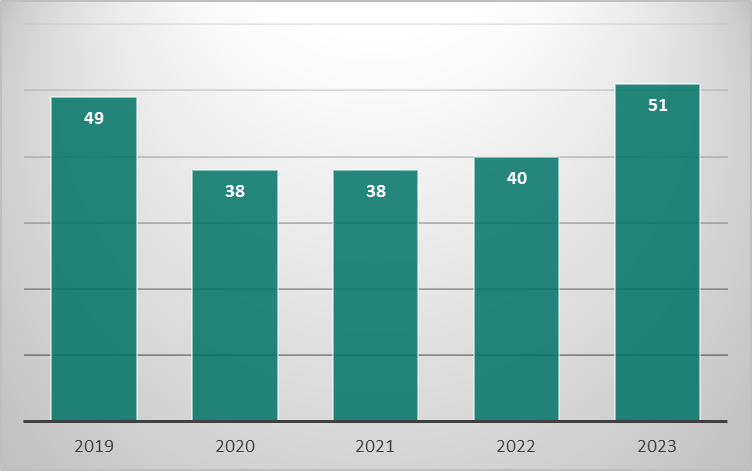
V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 51 zahtevkov, kar je 27,50 odstotka več kot leta 2022, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 40 zahtevkov.

Državno odvetništvo RS je imelo na tem področju v letu 2023 v delu 73 zadev, kar je 30,36 odstotka več kot leta 2022, ko je imelo v delu 56 zadev.

Državno odvetništvo RS je na tem področju v letu 2023 zaključilo 54 zadev, kar je 45,95 odstotka več kot leta 2022, ko je zaključilo 37 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo na Državnem odvetništvu RS odprtih 19 zadev, kar je enako kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih še 19 zadev.

**Grafikon: Število prejetih zadev po XXXII. poglavju ZKP v obdobju 2019–2023**



V obdobju od leta 2020 do leta 2022 je bilo število novoprejetih odškodninskih zahtevkov iz tega naslova na letni ravni skoraj enako, in sicer je bil v letih 2020 in 2021 pripad novih zadev 38, v letu 2022 pa je bilo prejetih 40 novih zadev. V letu 2023 je prišlo do opaznega povečanja novih zadev, in sicer je Državno odvetništvo RS prejelo 51 novih zadev s tega področja, kar je celo več kot leta 2019, ko je bilo prejetih 49 novih zadev po XXXII. poglavju ZKP.

###### 1.4.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

1.4.3.4.1 Prizadevanja Državnega odvetništva RS za sklepanje poravnav

Državno odvetništvo RS je usmerjeno k reševanju sporov po mirni poti, zato tej usmeritvi sledi tudi komisija. Pri obravnavi predhodnih zahtevkov po XXXII. poglavju ZKP si Državno odvetništvo RS prizadeva za sklenitev izvensodne poravnave, saj vsaka izvensodno rešena zadeva pomeni manjše število vloženih tožb. Pri tem se Državno odvetništvo RS zaveda, da gre v zadevah zaradi plačila odškodnine zaradi neupravičene obsodbe in neutemeljenega zapora ali pripora praviloma za kompleksne in dolgotrajne sodne postopke. Vsak posamezen zahtevek se zato skrbno in poglobljeno prouči že pred sejo komisije, nato poteka o zadevi strokovna diskusija še na sami seji. Posebna pozornost se namenja individualizaciji odškodnine. To se namerava še nadgraditi z razlikovanjem med različnimi režimi odvzema prostosti in omejevanja svobode. V primeru zavrnitve zahtevka se razlogi zavrnitve podkrepijo z navedbo teorije in sodne prakse ter se tako poskuša nasprotna stranka prepričati v neutemeljenost njene zahteve ter posledično v odločitev, da tožbe ne vloži.

Komisija šteje, da ni podan temelj zahtevka in s tem ni pravice do odškodnine, če gre za izročitveni pripor, pa Republika Slovenija pri tem ni ravnala protipravno, ali na primer v primeru, ko je vlagatelj s svojim nedovoljenim ravnanjem povzročil, da mu je bila vzeta prostost (tretji odstavek 542. člena ZKP). Glede na dikcijo istega člena, da je izključena pravica do povrnitve škode ob odvzemu prostosti tudi, če so bile ugotovljene okoliščine iz 1. ali 2. točke prvega odstavka 538. člena ZKP, se ne prizna pravica do odškodnine, če je oškodovanec kot tožilec oziroma zasebni tožilec odstopil od pregona ali ker je oškodovanec umaknil predlog, do odstopa oziroma umika pa je prišlo po sporazumu z obdolžencem.

1.4.3.4.2 Predlog za spremembo Zakona o dohodnini

Prva točka 27. člena Zakona o dohodnini določa, da se dohodnina ne plača od odškodnine neupravičeno obsojenim in priprtim v skladu z zakonom, ki ureja kazenski postopek. Navedena točka ustvarja dilemo, ali se odškodnina nanaša na nepremoženjsko in premoženjsko škodo ali zgolj na nepremoženjsko škodo. Dilema se odraža v primerjavi z nadaljnjimi točkami predmetnega člena, v katerih je opredeljeno oziroma iz določil smiselno izhaja, da se *dohodnina plača od odškodnine, ki predstavlja nadomestilo za izgubljeni dohodek* v primerih odškodnin zaradi osebnih poškodb (telesnih poškodb, bolezni ali smrti) ali škode na osebnem premoženju, odškodnin žrtvam kaznivih dejanj po zakonu, ki ureja odškodnine žrtvam kaznivih dejanj, odškodnin v skladu z določbami zakona, ki ureja varstvo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, pravičnega zadoščenja zaradi kršitve pravic iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in protokolov k tej konvenciji in tako naprej.

Glede na navedeno gre lahko za neenakopravno davčno obravnavo primerljivih škodnih dogodkov in odškodnin, zato Državno odvetništvo RS meni, da bi bila smiselna sprememba obravnavanega člena.

##### 

##### 1.4.4 Predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških

###### 1.4.4.1 Uvod

Smiselno enaka ureditev kot v ZKP je tudi v Zakonu o prekrških (v nadaljevanju: ZP-1). Po šestem odstavku 193. člena ZP-1 mora oškodovanec pred vložitvijo tožbe za povrnitev škode vložiti zahtevo pri Državnem odvetništvu 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 vpisniku PP, v skladu z določbo tretje alineje prvega odstavka 42. člena ZDOdv pa le na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, kjer je zaradi poenotenega obravnavanja zadev ustanovljena posebna komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku in XIV. poglavju Zakona o prekrških.

Podlaga za priznanje odškodnine je nastanek škode zaradi neopravičenega izreka sankcije, pravico do povrnitve škode, ki zajema 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 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 6 novih zadev in je imelo na tem področju v letu 2023 v delu 8 zadev. Zaključilo je 6 zadev, na dan 1. 12. 2023 sta bili odprti 2 zadevi.

###### 1.4.4.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 6 novih zadev, kar je za 40 odstotkov manj kot leta 2022, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 10 novih zadev.

Na tem področju je bilo v letu 2023 v delu 8 zadev, kar je 27,27 odstotka manj kot leta 2022, ko je imelo na tem področju v delu 11 zadev.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo 6 zadev, kar je 33,33 odstotka manj kot leta 2022, ko je zaključilo 9 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 sta bili na Državnem odvetništvu RS odprti 2 zadevi, kar je enako kot na dan 31. 12. 2022, ko sta bili odprti 2 zadevi.

###### 1.4.4.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Bistvo predhodnih postopkov, ki se vodijo pred Državnim odvetništvom RS, je prizadevanje za mirno rešitev spora. Ob podanem temelju zahtevka se spor poskuša rešiti s poravnavanjem, torej z medsebojnim popuščanjem. Postopek vračila globe v ta okvir ne sodi, ob ugotovitvi predpostavk za vračilo je višina zneska znana, saj gre pravzaprav za računsko operacijo vračila iz proračuna prek uprave za javna plačila (aplikacija UJPnet), kjer imamo proračunski uporabniki pooblastilo za vračanje sredstev iz proračuna. Prostora za poravnavanje torej niti ni.

Čeprav ZP-1 nakazuje na pristojnost Državnega odvetništva RS tudi glede vračila glob, je potreben razmislek o smiselnosti takšne ureditve, predvsem glede njene ekonomičnosti. Po mnenju Državnega odvetništva RS je primerno, da ob odpadli pravni podlagi vrne globo z obrestmi organ, ki jo je izrekel, Državnemu odvetništvu RS pa se odstopijo zahtevki, v katerih se poleg vračila globe uveljavlja tudi povračilo škode. Takšen način se je uveljavil tudi v praksi.

Ko torej oseba zahteva povrnitev škode zaradi neopravičenega izreka sankcije, če je bila pravnomočna odločba oziroma sodba ali sklep o prekršku spremenjena, odpravljena ali razveljavljena in postopek zoper njega pravnomočno ustavljen, oziroma ko oseba zahteva povrnitev škode zaradi neupravičenega plačila globe ali stroškov postopka oziroma zaradi izvršitve odločbe pred pravnomočnostjo, je pristojni organ Državno odvetništvo RS, ki je pristojno za odškodninske zahtevke iz 193. člena ZP-1.

#### 1.5 Postopki izvršbe in zavarovanja

##### 1.5.1 Uvod

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo, ki v izvršilnih postopkih kot stranka lahko nastopa na strani dolžnika ali upnika. Postopki izvršbe se vodijo bodisi na podlagi izvršilnega naslova (izvršljive sodne odločbe: sodbe, arbitražne odločbe, plačilnega ali drugega naloga sodišča; sodne poravnave; druge izvršljive odločbe ali listine, za katero zakon, ratificirana in objavljena mednarodna pogodba ali pravni akt EU, ki se v Republiki Sloveniji uporablja neposredno, določa, da je izvršilni naslov ter izvršljivega notarskega zapisa) ali na podlagi verodostojne listine(faktura, menica, ček s protestom in povratnim računom, javna listina, s strani odgovorne osebe overjeni 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 (v nadaljevanju: 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. V primeru obrazloženega ugovora se zadeva glede zahtevka in stroškov postopka odstopi v reševanje stvarno in krajevno pristojnemu sodišču, ki postopa po pravilih pravdnega postopka. Sodišče nato odloča o tem, ali sklep o izvršbi ostane v veljavi.

Državno odvetništvo RS v izvršilnih postopkih glede denarnih terjatev zastopa Republiko Slovenijo zaradi izterjave davčnih terjatev, delovnih in socialnih terjatev, stroškov sodnih postopkov in stroškov sodišč, odškodnin, terjatev države iz naslova opravljenih storitev ali zaradi uporabe premoženja države ter izterjave škod zaradi poškodovanja ali oškodovanja državnega premoženja, pa tudi terjatev, povezanih s kaznivimi dejanji. Državno odvetništvo RS pa ni primarno pristojno za izterjavo denarnih terjatev, ki jih ima Republika Slovenija na podlagi pravnomočnih in izvršljivih upravnih odločb. V tem primeru gre namreč za upravno izvršbo. Uresničitev 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.

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, z izvršbo na obveznost, kaj storiti, opustiti ali dopustiti; z vrnitvijo delavca na delo; z razdelitvijo stvari; izjava volje pa se izvršuje z naložitvijo denarnih kazni ali penalov.

##### Statistika

Leta 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 3.523 zadev, in sicer:

* 1.769 zadev, povezanih s postopkom izvršbe,
* 1.384 zadev, povezanih s postopkom zavarovanja,
* 365 postopkov, povezanih z izvršbami v tujini,
* 5 zadev v predhodnem postopku.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delu 16.454 zadev izvršbe in zavarovanja, rešenih je bilo 6.745 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je ostalo odprtih 9.700 zadev.

Glede na status Republike Slovenije v postopkih izvršbe in zavarovanja je v letu 2023 Državno odvetništvo RS prejelo v reševanje 3.119 zadev, v katerih Republika Slovenija nastopa kot upnik, ter 27 zadev, v katerih nastopa kot dolžnik, 6 zadev, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo, kadar je na podlagi sklepa o dedovanju nanjo prešlo premoženje zapustnika, ki je bil stranka v izvršilnem postopku, ter 1 zadevo kot dolžnikov dolžnik.

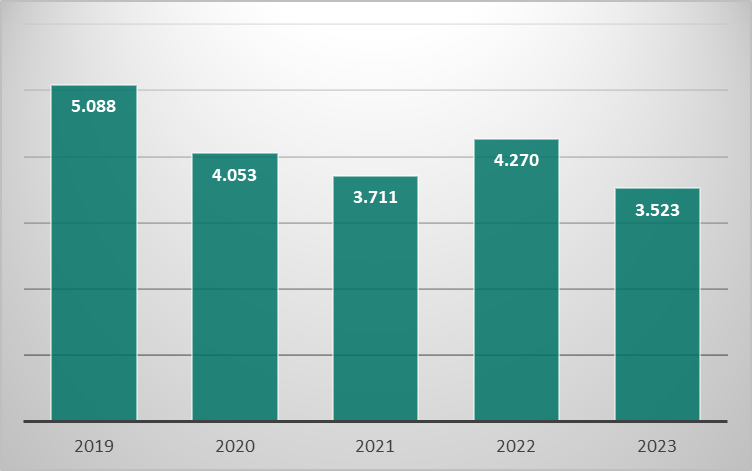
##### 1.5.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Leta 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 3.523 zadev v postopkih izvršbe in zavarovanja, kar je 17,49 odstotka manj kot leta 2022, ko je prejelo 4.270 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v delu 16.454 zadev, kar je 13,44 odstotka manj zadev, kot jih je obravnavalo v letu 2022, ko je bilo v delu 19.008 zadev.

Zaključilo se je 6.754 zadev, kar je 12,19 odstotka manj kot leta 2022, ko se je zaključilo 7.692 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih 9.700 zadev, kar je 14,28 odstotka manj kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih 11.316 zadev.

**Grafikon: Število prejetih zadev s področja izvršbe in zavarovanja v obdobju 2019–2023**



Statistični podatki kažejo, da se je v letu 2023 nekoliko zmanjšal pripad novih zadev, vendar v zadnjih letih ostaja na približno enaki ravni.

Glede števila zadev v delu Državno odvetništvo RS opozarja, da je v nekaterih odprtih zadevah glede na premoženjsko stanje dolžnikov dejansko nemogoče priti do poplačila terjatev, zato Državno odvetništvo RS spise vodi tudi po več let in jih prenaša iz enega obdobja poročanja v drugo. Tako nekateri 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 za zaključek zadeve pa pravzaprav ni.

Sicer je manjše število zadev v delu na področju izvršbe in zavarovanja mogoče pripisati tudi dejavnostim znotraj Državnega odvetništva RS, ki so usmerjene v redno pregledovanje spisov z namenom izvedbe oziroma pospešitve opravil, potrebnih za zaključek zadeve in tudi rednega zaključevanja zadev. V letu 2023 so bili na primer na Civilnopravnem in gospodarskem oddelku, ki je organiziran na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani ter v pristojnost katerega sodi tudi obravnava zadev iz področja izvršbe in zavarovanja, v okviru Državnega odvetništva RS pa obravnava tudi največje število tovrstnih zadev, izvedeni kar štirje obdobni pregledi izvršilnih spisov s strani nosilcev z namenom aktivnega začetka zapiranja spisov.

##### 1.5.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

###### 1.5.4.1 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnika

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS v delo prejelo 27 zadev, v katerih je Republika Slovenija nastopala kot dolžnik, v skupnem znesku terjatev 3.051.766,71 evra.

V zadevah, v katerih upniki predlog za izvršbo zoper Republiko Slovenijo vložijo na podlagi verodostojne listine, morajo pred tem pri Državnem odvetništvu RS sprožiti predhodni postopek in predlagati sporazumno rešitev spora po 27. členu ZDOdv. Po določbi prvega odstavka 27. člena ZDOdv mora namreč tisti, ki namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, predhodno predlagati državnemu odvetništvu, naj se sporno razmerje na miren način reši pred uvedbo pravdnega ali drugega postopka. Določba četrtega odstavka 27. člena ZDOdv določa, da je predhodni postopek poskusa mirne rešitve spora pogoj za uvedbo pravdnega ali drugega postopka. Določa tudi, da kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, mora 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.

V primerih, ko Republika Slovenija nastopa kot dolžnik v izvršilnih postopkih na podlagi izvršilnega naslova, rešitev zadeve v izvršilnem postopku praviloma pomeni zaključek razmerja z nasprotno stranko glede določenega vprašanja in s tem dokončnega poplačila. Glede na to, da postopek izvršbe sledi predhodno pravnomočno končanemu sodnemu postopku in terjatev upnika zoper Republiko Slovenijo izvira iz predhodno izposlovanega izvršilnega naslova, bi si morala vsa ministrstva in državni organi, na katere se izvršilni naslov nanaša, prizadevati, da se sodne odločbe izvršijo pravočasno v roku za prostovoljno izpolnitev in tako, kot se glasijo. Kakršno koli drugačno postopanje povzroča ne nazadnje tudi dodatne obremenitve za proračun v delu, ki se nanaša na zamudne obresti, stroške izvršilnih postopkov, stroške, ki nastanejo zaradi dela državnih organov, ki so poleg prvotnega dela na pravdnem spisu, zaradi neizpolnitve ali nepopolne izpolnitve sodne odločbe v roku, udeleženi še v dodatnem izvršilnem postopku.

Državno odvetništvo RS v primeru izvršb na podlagi izvršilnega naslova zaznava primere, ko se kot posebej problematično pokaže določilo tretjega odstavka 46. člena ZIZ, ko se upnik lahko poplača pred pravnomočnostjo iz denarnih sredstev na računu dolžnika (torej tudi v primeru neutemeljenega predloga za izvršbo). Državno odvetništvo RS ob tem poudarja, da v primeru, da upnik, ki je vložil neutemeljeni predlog, na podlagi katerega je sodišče izdalo sklep in še pred pravnomočnostjo sklep izvršilo, nima premoženja, na katero bi bilo mogoče seči z izvršbo, zneskov, odtegnjenih pred pravnomočnostjo, ni več mogoče izterjati nazaj in je za odtegnjene zneske na ta način oškodovan proračun. Državno odvetništvo RS zato meni, da mora biti predlog za izvršbo na podlagi izvršilnega naslova v primeru, ko upnik predlaga izvršbo na denarna sredstva na računu dolžnika, podvržen natančnemu predhodnemu preizkusu predloga za izvršbo v skladu z določili ZPP in ZIZ, saj je posledice izvršitve sklepa pred njegovo pravnomočnostjo, tudi v primeru, da dolžnik z ugovorom uspe, včasih težko (ali nemogoče) odpraviti in od upnika izterjati tisto, kar je z (neutemeljeno) izvršbo prejel.

###### 1.5.4.2 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot upnika

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo v delo 1.738 zadev, v katerih je Republiko Slovenijo zastopalo kot upnika, in sicer za skupno vrednost terjatev 12.713.673,94 evra. Skupno je bilo v letu 2023 na Državnem odvetništvu RS v delu 7.953 zadev, v katerih je RS nastopala kot upnik, za skupni znesek terjatev 118.006.290,58 evra, rešenih pa je bilo 2.392 takšnih zadev, za skupni znesek terjatev 49.006.853,07 evra, pri čemer se kot rešene zadeve v izvršilnih postopkih štejejo tudi tiste, pri katerih je izvršilno sodišče po vloženem obrazloženem ugovoru upnika sklep o izvršbi razveljavilo in se zadeva nadaljuje po pravilih pravdnega postopka pred krajevno in stvarno pristojnim sodiščem, ki mu je izvršilno sodišče zadevo odstopilo v nadaljnje reševanje.

Na podlagi verodostojne listine Državno odvetništvo RS v imenu Republike Slovenije kot upnika izterjuje različne vrste terjatev državnih organov Republike Slovenije. Z izvršbo na podlagi verodostojne listine upnik pridobi v primeru, da ugovor zoper sklep o izvršbi ni vložen, izvršilni naslov. Obenem po pravnomočnosti sodišče sklep izvrši, kar pomeni, da gre za relativno učinkovito pravno sredstvo, vendar le, če ima dolžnik premoženje, na katero je mogoče seči z izvršbo. Vendar pa mora dolžnik pred vložitvijo predloga za izvršbo na podlagi verodostojne listine imeti tudi podatke o premoženju dolžnika, na katero je mogoče seči z izvršbo, saj so navedbe o premoženju sestavni del predloga za izvršbo v skladu z določilom 41. člena ZIZ in je takšen predlog smiselno vložiti le, če bo sklep tudi dejansko izvršen. V primeru, da dolžnik zoper sklep o izvršbi vloži obrazloženi ugovor (61. člen ZIZ), pa sodišče v skladu z določilom 62. člena ZIZ sklep o izvršbi razveljavi ter nadaljuje postopek kot pri plačilnem nalogu, kar pomeni, da se zadeva nadaljuje kot pravdni postopek in se tudi ustrezno predodeli na krajevno in stvarno pristojno sodišče.

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot upnika v postopkih na podlagi izvršilnega naslova predvsem v zadevah na podlagi seznama izvršilnih naslovov Ministrstva za finance, Finančne uprave Republike Slovenije (FURS) in na podlagi sodnih odločb (pravnomočne in izvršljive sodbe in sklepi sodišč).

Kot sredstva izvršbe se v večini primerov v zadevah, v katerih je stranka FURS in se izterjujejo davčne obveznosti, predlaga prodaja nepremičnine dolžnika, pa tudi izvršba na delež družbenika ter vrednostne papirje. V drugih primerih se kot sredstvo izvršbe predlagata predvsem rubež denarnih sredstev na računu dolžnika ter izvršba na plačo in druge stalne prejemke dolžnika, ki je stroškovno najugodnejša in sprejemljiva s stališča ekonomičnosti postopka. Navedena sredstva izvršbe pa pri davčnih terjatvah ne pridejo v poštev, saj jih FURS v skladu z zakonom najprej izterjuje v postopku davčne izvršbe, in sicer na denarna sredstva na računu dolžnika, na plačo ter premičnine. Tako Državno odvetništvo RS v delo prejme zgolj tiste zadeve, v katerih davčnega dolga ni bilo mogoče izterjati z navedenimi drugimi sredstvi izvršbe oziroma je bila izvršba na druga izvršilna sredstva neuspešna.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da so postopki izvršbe dolgotrajni in povezani z visokimi stroški za upnike. V praksi se je pokazalo, 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 druga izvršilna sredstva pomenijo za upnika velike stroške izvedencev ali izvršiteljev, ki pa se upniku povrnejo le, če je izvršba uspešna in je nepremičnina ali premičnina prodana v izvršbi za vrednost, ki pokrije stroške izvršbe ter tudi terjatev upnika, kar pa je skoraj nemogoče napovedati vnaprej. Kadar je že iz javno dostopnih evidenc razvidno, da je vrednost premoženja nesorazmerno nizka v primerjavi s terjatvijo ali stroški cenitve, kadar je delež dolžnika na premoženju, na katero se sega z izvršbo, manj kot celota ter kadar je pred terjatvijo Republike Slovenije zavarovana terjatev drugega upnika in za znesek, za katerega je mogoče že na prvi pogled oceniti, da bo s prodajo nepremičnine poplačan le ta in kupnina ne bo zadoščala še za poplačilo Republike Slovenije, vlaganje predlogov za izvršbo pomeni zgolj povečevanje stroškov postopka, obremenjevanje sodnega sistema in vseh udeleženih, ki sodelujejo v postopku izterjave, ter povečevanje stroškov proračuna in nikakor ne poplačila terjatve, zaradi poplačila katere naj bi se postopek izvedel. Po mnenju Državnega odvetništva RS je v vsakem posameznem primeru potrebna skrbna ocena, ali in za kolikšen del terjatve, ki jo izterjuje upnik, je realno pričakovati, da ga bo mogoče poplačati v izvršbi po odštetju stroškov izvršbe, prednostnih terjatev ter prednostnem poplačilu upnikov z boljšim vrstnim redom.

Ne glede na navedeno pa Državno odvetništvo RS vendarle opaža rahlo pohitritev postopkov, k čemur so verjetno prispevale spletne javne dražbe. Prav tako je opazen tudi trend povečane uspešnosti prodaj (predvsem stanovanj, manj poslovnih prostorov in kmetijskih zemljišč) tako na prvem kot tudi na drugem prodajnem naroku, kar je očitno odraz stanja trga nepremičnin in spremembe načina prodaje nepremičnin na spletnih javnih dražbah.

###### 1.5.4.3 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo kot dolžnikovega dolžnika

Kot dolžnikov dolžnik v skladu z določili ZIZ Republika Slovenija v izvršilnem postopku nima nobenega pravnega sredstva, temveč zgolj predloži izjavo dolžnikovega dolžnika v skladu s pozivom sodišča in določilom 111. člena ZIZ, odgovarja pa kot vsak dolžnik za škodo, ki je bila povzročena upniku, če takšne izjave ni poslala ali je poslala neresnično ali nepopolno izjavo.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo v reševanje eno zadevo, v kateri je Republika Slovenija v izvršilnem postopku udeležena kot dolžnikov dolžnik, skupaj je bilo v reševanju v letu 2023 19 takšnih zadev, rešenih pa je bilo 10 zadev.

###### 1.5.4.4 Izvršilni postopki, v katerih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo, kadar je na podlagi sklepa o dedovanju nanjo prešlo premoženje zapustnika, ki je bil stranka v izvršilnem postopku

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. Glede na navedeno Državno odvetništvo RS zaznava znatno zmanjšanje pripada zadev, povezanih z izvršilnimi postopki, v katerih Republika Slovenija nastopa kot pravni naslednik dolžnika, ki je med postopkom umrl. Državno odvetništvo RS je prejelo v letu 2023 6 takšnih zadev za skupno vrednost terjatev v višini 22.827.980,82 evra.

###### 1.5.4.5 Postopki zavarovanja

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo v delo 1.384 zadev s predlogom za vložitev predloga za zavarovanje, in sicer za zavarovanje terjatev v skupni vrednosti glavnice 24.429.386,87 evra. Državno odvetništvo RS je imelo v letu 2023 v delu v postopkih zavarovanja 5.709 zadev za skupni znesek zavarovanih terjatev v višini 153.026.874,10 evra. V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo 3.533 zadev zavarovanja za znesek v skupni višini 75.230.793,53 evra, pri čemer zaključene zadeve ne pomenijo, da je bil davčni dolg, ki je bil zavarovan, tudi dejansko poplačan ali poplačan v višini, za katero je bil zavarovan, ampak, da je bil sklep o zavarovanju dolga vknjižen v zemljiško knjigo.

V praksi Državnega odvetništva RS se kot upnik pojavlja predvsem FURS zaradi zavarovanja davčne terjatve zoper dolžnika, ki je lastnik nepremičnine, ali pa zaradi zavarovanja davčne terjatve na deležu družbenika v gospodarski družbi. Namen zavarovanja je, da se upnik poplača iz nepremičnine, če dolžnik v določenem roku ne plača terjatve, oziroma da se iz nepremičnine ali deleža družbenika poplača pred drugimi upniki, ki svojo terjatev zavarujejo kasneje ali jim je nastala kasneje. Prednost zavarovanja davčnega dolga na nepremičnini dolžnika v primerjavi z izvršbo na nepremičnini dolžnika je po oceni Državnega odvetništva RS v tem, da se zavaruje prednostni vrstni red terjatve pred vsemi poznejšimi upniki in Republika Slovenija pride do poplačila v primeru, da izvršbo predlaga drug upnik, pred upniki, ki imajo slabši vrstni red. Kljub vsemu bi bilo treba razmisliti o vlaganju predlogov za zavarovanje v primeru, ko imajo svoje terjatve (predvsem kadar gre za visoke zneske, ki večkrat presegajo vrednost nepremičnine) pred Republiko Slovenijo zavarovane že drugi upniki, ter upoštevati tudi vrednost nepremičnine in delež, ki ga ima dolžnik na nepremičnini ali v družbi, v primerjavi z višino zavarovane terjatve, nesmiselno pa je tudi predlagati več zavarovanj na isti nepremičnini, saj vsakemu sodnemu postopku sledi stroškovna posledica. Če ni pričakovati poplačila iz nepremičnine, na kateri se zahteva ustanovitev zastavne pravice, je že zavarovanje dolga nesmiselno. Zato Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo treba načelo ekonomičnosti postopka in načelo gospodarnega ravnanja s sredstvi proračuna upoštevati ob vsakokratni odločitvi v vsakem posamičnem primeru, ali naj se predlog za zavarovanje vloži ali ne.

###### 1.5.4.6 Izvršba v tujini

19. člen ZDOdv določa, da Republiko Slovenijo pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami zastopa Državno odvetništvo RS, kar vključuje tudi izterjavo terjatev v izvršilnih postopkih pred tujimi sodišči.

Državno odvetništvo RS v obravnavo prejema več različnih vrst terjatev za izterjavo z mednarodnim elementom:

* terjatve, katerih nosilec je sodišče (sodne takse, denarne kazni, globe, stroški kazenskega postopka, drugi stroški, plačani iz proračuna);
* terjatve iz sodb in poravnav v civilnih postopkih;
* odvzem premoženjskopravne koristi.

Pravne podlage predmetnih terjatev so različne in se razlikujejo glede na vrsto postopka (kazenski, prekrškovni, civilni, upravni ipd.).

Ravnanje Državnega odvetništva RS je odvisno od pravne ureditve države, v kateri naj bi se vodil postopek izterjave, in okoliščine, ali je država, v kateri je treba izpeljati izvršilni postopek, podpisnica mednarodne konvencije ali drugega večstranskega ali bilateralnega sporazuma. V primeru, da pravna podlaga ni znana, Državno odvetništvo RS za vsako državo posebej pri Ministrstvu za pravosodje, Uradu za mednarodno sodelovanje in mednarodno pravno pomoč, Sektorju za mednarodno pravno pomoč, opravi poizvedbo, ali ima Republika Slovenija s to državo sklenjen bilateralni sporazum, ali je ta država podpisnica mednarodnega sporazuma, ali velja morebitna druga konvencija. Če tega ni, je treba v posamezni državi pridobiti podatek o pravnem redu te države, in sicer, ali in na kakšen način država dopušča izvrševanje denarnih kazni, izrečenih s sodbami slovenskih sodišč. Vsa vprašanja v okviru mednarodnega sodelovanja in pravne pomoči je treba prevesti. Razpolagati je treba tudi s podatkom o prebivališču dolžnika, saj brez podatka o prebivališču dolžnika Državno odvetništvo RS ne more opravljati nobenih poizvedb o pravu države, prav tako se brez podatka o prebivališču ne more uvesti v tuji državi postopek priznanja slovenske odločbe.

Skladno z odredbo generalne državne odvetnice vodi postopke izterjave terjatev Republike Slovenije v izvršilnih postopkih zoper dolžnike, ki imajo prebivališče, sedež in/ali izvršilna sredstva v tuji državi, izključno Civilnopravni in gospodarski oddelek na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS aktivneje začelo pripravljati vsebine in postopke za izterjavo terjatev Republike Slovenije v tujini, in sicer so bila sprejeta Navodila za delo na področju postopkov izvršb in zavarovanj terjatev RS zoper dolžnike s prebivališčem oziroma sedežem oziroma izvršilnimi sredstvi v tuji državi, po proučitvi pravnih podlag in ureditev v tujih državah se je posodobil in dopolnil priročnik I-tujina, vzpostavljen pa je bil tudi pregled nad stanjem odprtih zadev za izbrane države.

Glede na to, da Državno odvetništvo RS zaradi dejanskih in pravnih ovir ne more opravljati nalog zastopanja v tujih državah, mora za vsak primer postopka v tujini izvesti razpis za izbiro odvetnika oziroma odvetniške družbe, ki jo nato Vlada RS pooblasti za zastopanje v posamezni zadevi skladno z 19. členom ZDOdv. Z namenom razpisa in izbire strokovno usposobljenih oseb za zastopanje Republike Slovenije v izvršilnih zadevah v tujih državah je na Državnem odvetništvu RS imenovana komisija za izbiro strokovno usposobljenih tujih pravnih ali fizičnih oseb za pomoč pri zastopanju Republike Slovenije v zadevah v pristojnosti Državnega odvetništva RS. V letu 2023 je bil:

* + izveden javni razpis za izbiro pooblaščenca za zastopanje Republike Slovenije v tuji državi v izvršilnih in insolvenčnih zadevah v Republiki Hrvaški in sklenjena pogodba za zastopanje Republike Slovenije v izvršilnih in insolvenčnih zadevah v Republiki Hrvaški,
  + izveden javni razpis za izbiro pooblaščenca za zastopanje RS v tuji državi v izvršilnih in insolvenčnih zadevah v Romuniji.

Državno odvetništvo RS je torej postopek učinkovitejše izterjave terjatev do Republike Slovenije v tujini začelo oblikovati z več vidikov. Primarna pogoja za uvedbo izvršilnega postopka v tujini sta podatek o prebivališču dolžnika in v primeru tretjih držav podatek o pravu te države, z vidika same uvedbe postopka v tujini pa tudi okoliščina, da je treba izbrati odvetnika, ki bo zastopal Republiko Slovenijo pred tujimi sodišči.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo v reševanje 365 zadev, v katerih se terjatve Republike Slovenije izterjujejo v tujini, za znesek terjatev v višini 190.395,44 evra. Skupno je Državno odvetništvo RS v letu 2023 imelo v obravnavi 2.673 zadev za znesek terjatev v višini 9.306.789,59 evra, zaključilo pa je 766 zadev za znesek terjatev v višini 1.290.552,23 evra.

###### 1.5.4.7 Pravna problematika

1.5.4.7.1 Začasno zavarovanje premoženjske koristi po 502. členu Zakona o kazenskem postopku

Državno odvetništvo RS je pri reševanju ene od zadev naletelo na problematiko pravnega učinka sklepa o začasnem zavarovanju premoženjske koristi, saj ZKP napotuje na določila ZIZ, le-ta pa v 271. členu določa, da se z začasno odredbo ne pridobi zastavna pravica na predmetu zavarovanja. To pomeni, da začasno zavarovanje po ZKP nima prav nobenega pravnega učinka na izvršitev realizacijo tudi kasnejših sklepov o izvršbi. Država tako ostane kljub začasnemu zavarovanju po ZKP brez možnosti odvzema premoženja oziroma možnosti poplačila terjatev iz premoženja, ki je bil predmet zavarovanja. Tako na primer zaznamba prepovedi odtujitve in obremenitve v zemljiški knjigi ne preprečuje naknadnih vpisov hipotek, pridobljenih v izvršilnem postopku, ne varuje vrstnega reda in podobno. S tem ni dosežen namen zakona, da se z začasnim zavarovanjem po ZKP prepreči nevarnost, da bi bil odvzem premoženjske koristi po končanem kazenskem postopku onemogočen, oziroma so predmetna določila ZKP o začasnem zavarovanju sama sebi namen. Prav tako ne pomeni uresničitve temeljnega načela 74. člena KZ-1, ki določa, da nihče ne more obdržati premoženjske koristi, ki je bila pridobljena s kaznivim dejanjem ali zaradi njega, in tudi ne 502. člena ZKP, ki določa, da kadar prihaja v kazenskem postopku v poštev odvzem premoženjske koristi, obstaja pa nevarnost, da bi obdolženec, sam ali prek drugih oseb, to korist uporabil za nadaljnjo kriminalno dejavnost ali da bi jo skril, odtujil, uničil ali kako drugače z njo razpolagal, tako da bi onemogočil ali precej otežil njen odvzem po končanem kazenskem postopku, odredi sodišče na predlog državnega tožilca začasno zavarovanje zahtevka za odvzem premoženjske koristi.

V neki zadevi je Okrožno sodišče v Ljubljani odredilo in podaljševalo začasno zavarovanje na podlagi določb 502., 502.a in 502.b člena ZKP tako, da se zakonitemu zastopniku ali kateri koli drugi pooblaščeni osebi/organu družbe prepove razpolaganje z denarnimi sredstvi na TRR računu, banki pa prepove vsakršno razpolaganje z denarnimi sredstvi. V izvršilnem postopku je bil izdan sklep o izvršbi na denarna sredstva na TRR, ki so bila zasežena z začasnim zavarovanjem na podlagi 502. člena ZKP.

V izvršilnem postopku na podlagi verodostojne listine je Republika Slovenija kot tretji udeleženec na podlagi 64. člena ZIZ vložila ugovor tretjega zoper sklep o izvršbi z zahtevo, da sodišče izvršbo na sredstva na TRR pri organizaciji za plačilni promet izreče za nedopustno iz razloga, da ima Republika Slovenija na predmetu izvršbe, to je na sredstvih transakcijskega računa, pravico, ki preprečuje izvršbo.

Republika Slovenija je v ugovoru opozorila, da se skladno s 502.d členom ZKP v postopku za začasno zavarovanje odvzema premoženjske koristi določbe o začasnih odredbah iz zakona, ki ureja izvršbo in zavarovanje, uporabljajo le smiselno, če ZKP ne določa drugače, zato glede na namen zavarovanja zahtevka za odvzem premoženjske koristi po 502. členu ZKP, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, ni mogoče uporabiti drugega odstavka 271. člena ZIZ, ki določa, da se z začasno odredbo ne pridobi zastavna pravica na predmetu zavarovanja. Smiselna uporaba ZIZ ne pomeni, da se ZIZ neposredno uporablja, temveč, da se uporablja smiselno, ob upoštevanju določil in namena ZKP, kar pomeni, da je treba upoštevati, da je določilo ZKP namenjeno začasnim zavarovanjem z namenom, da se prepreči nevarnost, da bi bil odvzem premoženjske koristi po končanem kazenskem postopku onemogočen, kar pa se z neposredno uporabo ZIZ in njegovega 271. člena ne doseže.

Glede na to, da iz samega namena začasnega zavarovanja po ZKP izhaja prepoved razpolaganja z denarnimi sredstvi, predmet sklepa o izvršbi pa so sredstva na transakcijskem računu, ki so predmet začasnega zavarovanja po ZKP, je Republika Slovenija predlagala, da sodišče predmetno izvršbo izreče za nedopustno.

Upnik je v predmetnem izvršilnem postopku umaknil predlog za izvršbo, zato do sodne odločitve ni prišlo, ostaja pa odprto vprašanje pravnega učinka začasnih zavarovanj po ZKP.

S pravnega vidika so torej odprta vprašanja glede učinkovitosti začasnih zavarovanj premoženjske koristi in premoženjskopravnega zahtevka. Ker ni dosežen namen zakona, da se z začasnim zavarovanjem po ZKP prepreči nevarnost, da bi bil odvzem premoženjske koristi po končanem kazenskem postopku onemogočen, oziroma so predmetna določila ZKP o začasnem zavarovanju sama sebi namen, prav tako pa začasno zavarovanje po ZKP ne pomeni uresničitve temeljnega načela, da nihče ne more obdržati premoženjske koristi, ki je bila pridobljena s kaznivim dejanjem ali zaradi njega, Državno odvetništvo RS meni, da je treba urediti začasna zavarovanja po ZKP.

Državno odvetništvo RS ocenjuje, da gre za pravno praznino, ki jo bo treba zapolniti s spremembo zakona, saj gre za preveč pomembno temo, da bi bila prepuščena sodni praksi, ter predlaga, da se oblikuje delovna skupina, ki bo proučila problematiko predvsem začasnih zavarovanj, torej učinkovanje v kazenskem postopku sprejetih sklepov v primerjavi s civilnopravnim postopkom. Kot primerne rešitve Državno odvetništvo RS zgolj primeroma navaja naslednje možnosti: da bi bila zakonsko določena možnost zaznambe kazenskega postopka s pravnimi posledicami učinkovanja na kasnejše prisilne hipoteke in izvršbe, možnost prekinitve izvršilnega postopka in podobno.

1.5.4.7.2 Izvršba za izterjavo obveznih dajatev v sodnem izvršilnem postopku

Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2) določa le nepremičninsko izvršbo po ZIZ za obvezne dajatve, ki jih izterjuje FURS, potem ko le-teh ni bilo mogoče izterjati iz drugih izvršilnih sredstev dolžnika v davčni izvršbi po ZDavP-2. Neuspešna davčna izvršba je predpogoj za izvršbo na dolžnikove nepremičnine po ZIZ.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da v nekaterih primerih izvršbe zaradi izterjave denarne terjatve na nepremičnine, kadar sodišče oceni, da je višina izterjevane terjatve v očitnem nesorazmerju z ugotovljeno vrednostjo nepremičnine, ki je dom dolžnika, sodišče dovoljeno izvršbo po uradni dolžnosti nadaljuje z novim izvršilnim sredstvom (169. člen ZIZ), to je z izvršbo na plačo, denarna sredstva ali premičnine dolžnika. Hkrati sodišče s sklepom ne ugotovi, da ima dolžnik drugo premoženje, ki zadošča za poplačilo upnikove terjatve, kot to pogojuje sedmi odstavek 169. člena ZIZ, na katerega sodišče svojo odločitev sicer opre.

Tako je sodišče v izvršilnem postopku na nepremičnine dolžnice, v katerem se je izterjevala terjatev FURS, po uradni dolžnosti izvršbo nadaljevalo z novim izvršilnim sredstvom – rubežem in cenitvijo dolžnikovih premičnih stvari. Sodišče je tako odločilo kljub izrecni določbi 208. člena ZDavP-2, ki med drugim določa, da se davčna izvršba na dolžnikovo nepremično premoženje lahko opravi le, če davkov ni bilo mogoče izterjati iz njegovih prejemkov, sredstev na računih, terjatev ali iz njegovega premičnega premoženja. Navedena določba tako zavezuje že davčni organ, da terjatev poskuša izterjati iz drugih sredstev dolžnika, ki so lahko primerno sredstvo izvršbe. Dejstvo, da je pri tem neuspešen, pa je obvezna predpostavka, na katero mora ob vložitvi predloga za izvršbo paziti sodišče po uradni dolžnosti, in v primeru, kadar ni izpolnjena, predlog za izvršbo zavrniti, saj se nepremičnina, ki je dolžnikov dom, kot izvršilno sredstvo uporabi kot poslednje sredstvo.

Takšno postopanje sodišča je po oceni Državnega odvetništva RS neekonomično, saj podaljšuje trajanje izvršilnega postopka in povzroča dodatne stroške, kar upniku posledično otežuje poplačilo njegove terjatve, saj v nekaterih primerih višina stroškov rubeža, cenitve in prodaje dolžnikovih premičnin celo doseže višino glavnice, ki se v izvršbi izterjuje, kar je prav tako nesorazmerno in neekonomično.

Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo smiselno, da sodišča pred postopanjem po sedmem odstavku 169. člena ZIZ dejansko ugotovijo, ali ima dolžnik kakšno drugo premoženje, ki predhodno ni bilo predmet davčne izvršbe in ki je lahko primerno in unovčljivo sredstvo izvršbe.

1.5.4.7.3 Predlogi za dopolnitev Zakona o izvršbi in zavarovanju

Državno odvetništvo RS skrbi za sodno izterjavo terjatev Republike Slovenije do njenih dolžnikov. Če so dolžniki zaposlene fizične osebe, je za izterjavo upnikove terjatve najprimernejša izvršba na dolžnikovo plačo in njegove druge stalne denarne prejemke, saj se rubež opravi že pri viru nastanka dolžnikove terjatve, torej pri dolžnikovem delodajalcu, delodajalec pa je dolžan zarubljeni del plače plačati upniku (129. člen ZIZ). Če dolžnikov delodajalec ne ravna skladno s sklepom o izvršbi, lahko za svojo opustitev odgovarja upniku (134. člen ZIZ). Gre torej za zelo zanesljiv način poplačila upnika, sploh če ima dolžnikov delodajalec urejen sistem poslovanja in posluje zakonito.

Vendar pa Državno odvetništvo RS opozarja, da je pri obravnavi primerov zaznalo potrebo po dopolnitvi 33. člena ZIZ oziroma po dopolnitvi ZIZ v smislu umestitve dodatnega 134.a člena.

Ko je dovoljena izvršba na prejemke dolžnika iz naslova delovnega razmerja, se namreč kar pogosto zgodi, da je dolžnik edini družbenik svojih delodajalcev ali pa so to z njim povezane osebe in tako delodajalec ne rubi prejemkov dolžnika, ki se je za ta način zaposlitve odločil ravno z namenom izigravanja upnikov. ZIZ v 134. členu sicer določa, da lahko upnik predlaga, naj sodišče v izvršilnem postopku s sklepom naloži delodajalcu, naj mu poravna vse zneske, ki jih ni odtegnil in izplačal po sklepu o izvršbi, vendar upnikove težave tako ne rešuje niti možnost izvršbe z rubežem na denarna sredstva delodajalca kot dolžnikovega dolžnika, saj ima lahko dolžnik račun odprt v tujini (nekateri delodajalci imajo namreč na sedežu družbe zgolj poštni nabiralnik). Izvršba na denarna sredstva na računu v tujini je za upnike še zmeraj nesorazmerno breme. Tako prihaja do položajev, ko iz podatkov FURS izhaja, da dolžnik prejema rubljive prihodke iz delovnega razmerja (plače, regres in drugo), a upnik po njih ne more poseči, ker delodajalec namenoma ne rubi prihodkov dolžnika. Kljub 134. členu ZIZ pa zaradi zgoraj navedenih okoliščin upnik ne more priti do poplačila s poseganjem po sredstvih delodajalca.

V skladu s 134. členom ZIZ je delodajalec odgovoren za škodo, ki jo utrpi upnik, ker delodajalec ni ravnal v skladu s sklepom o izvršbi. Gre za drag, dolgotrajen postopek, v katerem je treba dokazati škodo in njeno višino. Zaradi težav z izvedbo izvršbe, kot je že pojasnjeno zgoraj, pa upnik ne pride do poplačila. Posledično je Državno odvetništvo RS predlagalo, da se ZIZ spremeni tako, da lahko sodišče dolžnikovemu dolžniku, ki ni odtegnil in izplačal zneskov po sklepu o izvršbi, izreče denarno kazen. ZIZ v 33. členu določa možnost izreka denarne kazni, vendar jo sodišče lahko izreče zgolj dolžniku (v določenih primerih tudi upniku), ne pa tudi dolžnikovemu dolžniku, ki ne ravna v skladu s sklepom o izvršbi. Državno odvetništvo RS ocenjuje, da bi predlagana sprememba ZIZ pripomogla k večji učinkovitosti postopka izvršbe v smeri poplačila upnikove terjatve.

Državno odvetništvo RS poleg tega opozarja tudi na položaj, ko je dolžnik pri dveh ali celo več delodajalcih zaposlen za krajši delovni čas od polnega delovnega časa (na primer pri vsakem za polovični delovni čas), vendar mu noben delodajalec ne zagotavlja plače, ki bi presegala zakonsko določeni minimum, pri čemer pa je seštevek obeh plač višji od zakonsko določenega minimuma nerubljivega dela prihodka. Z izvršbo na dolžnikove denarne prejemke, ki se v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, štejejo za dohodek iz delovnega razmerja, je namreč mogoče seči do le dveh tretjin prejemkov, na katere se seže z izvršbo, vendar tako, da dolžniku ostane najmanj znesek v višini 76 % minimalne plače (1. točka prvega odstavka 102. člena ZIZ). V letu 2023 je minimalna plača znašala 1.203,36 evra, kar pomeni, da je zakonsko določeni minimalni nerubljivi del prihodka znašal 914,55 evra. Namen zakonske določbe o nerubljivem delu plače je zagotoviti dolžnikov eksistenčni minimum. Upnik v opisanem primeru ostane nepoplačan, saj delodajalci niso dolžni oziroma niti ne smejo medsebojno komunicirati o višini dolžnikove plače. Delavcu morajo omogočiti le hkratno izrabo letnega dopusta in drugih odsotnosti z dela (66. člen ZDR-1).

Upnik se v okviru zakonskih možnosti sicer lahko pozanima o višini dolžnikovih denarnih prejemkov (na podlagi 6. točke prvega odstavka 4. člena ZIZ so državni organi, nosilci javnih pooblastil, druge pravne osebe, samostojni podjetniki posamezniki ter zasebniki za namene izvršbe dolžni na zahtevo sodišča brezplačno poslati podatke o višini plače, drugih osebnih prejemkov in njihovih izplačevalcih ter podatke o rubežih in administrativnih prepovedih na plačo in druge osebne prejemke; navedene podatke lahko na podlagi 7. člena ZDOdv pridobi tudi Državno odvetništvo RS, podobno pooblastilo pa vsebuje tudi 10. člen ZDOdv), vendar mu ZIZ ne omogoča, da bi se poplačal, četudi dolžnikov eksistenčni minimum po opravljeni izvršbi ne bi bil ogrožen – torej v primerih, ko bi dolžniku ostalo skupno vsaj 76 % minimalne plače.

Kritizirana ureditev ZIZ terja zakonodajno spremembo, in sicer Državno odvetništvo RS predlaga, da se v ZIZ uvrsti določba, ki bo upniku omogočala podajo predloga, naj sodišče v primerih, ko je dolžnik zaposlen pri več delodajalcih in prejema plačo ali druge stalne denarne prejemke, ki skupno presegajo zakonsko določeni minimum iz 102. člena ZIZ, zarubi del plače dolžnika, ki presega ta zakonsko določeni minimum, in sicer sorazmerno z delovnim časom dolžnika pri posameznem delodajalcu.

1.5.4.7.4 Predlog za dopolnitev 19. člena Zakona o pravdnem postopku

Republika Slovenija je zoper dolžnika vložila predlog za izvršbo na podlagi verodostojne listine zaradi plačila šolnine. Sodišče je izdalo sklep o izvršbi, zoper katerega je dolžnik vložil ugovor. Prvostopenjsko sodišče je sklep o izvršbi razveljavilo in odločilo, da bo o zahtevku odločalo sodišče v pravdnem postopku, in sicer je zadevo odstopilo v nadaljnje reševanje okrajnemu sodišču. Okrajno sodišče se ni izreklo za nepristojno, čeprav gre za terjatev iz naslova delovnega razmerja in bi torej za obravnavo zadeve biti pristojno delovno sodišče, prav tako ni vložila ugovora v zvezi s pristojnostjo tožena stranka. Tako je prišlo do ustalitve pristojnosti kljub temu, da okrajno sodišče ni stvarno pristojno. Republiki Sloveniji, ki je bila v tej zadevi upnica oziroma v nadaljevanju tožnica, pa zakon ne omogoča, da bi lahko vložila ugovor glede pristojnosti.

40.c člen ZIZ določa, da je za izvršbo na podlagi verodostojne listine izključno pristojno Okrajno sodišče v Ljubljani, Centralni oddelek za verodostojno listino (COVL). Po razveljavitvi sklepa o izvršbi na podlagi ugovora dolžnika COVL po uradni dolžnosti odstopi zadevo v reševanje pravdnemu sodišču, za katero presodi, da je pristojno. Upnik nima vpliva na odločitev COVL, komu bo odstopilo zadevo v obravnavo.

19. člen ZPP določa, da »*mora* v*sako sodišče med postopkom po uradni dolžnosti paziti na svojo stvarno pristojnost.* *Sodišče prve stopnje se lahko po uradni dolžnosti izreče za stvarno nepristojno ob predhodnem preizkusu tožbe, pozneje pa le na ugovor tožene stranke, ki ga poda najkasneje v odgovoru na tožbo, do razpisa glavne obravnave*.«

Iz sodbe Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. III Cpg 79/2022, izhaja: *»Ta z novelo ZPP-E spremenjeni drugi odstavek 19. člena ZPP velja za vsako sodišče prve stopnje, ne le okrožno, temveč tudi okrajno in sodišče specialne pristojnosti – delovno sodišče. Sprememba je bila ukrep racionalizacije in pospešitve postopka, v skladu s katerim naj se vsa sporna vprašanja rešijo v zgodnji fazi postopka pred sodiščem prve stopnje, da ne prihaja do nepotrebnega izvajanja dokazov in nepotrebnih stroškov. Sodišča so si med seboj enakovredna. Če stranka stvarne pristojnosti pravočasno ne graja, pride do ustalitve pristojnosti, tudi če gre za zadevo iz pristojnosti specializiranega (npr. delovnega) ali okrožnega sodišča.«*

Podobno izhaja iz sklepa Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. I Cpg 417/2020: *»Sodišče na svojo stvarno pristojnost na prvi stopnji ne pazi ves čas po uradni dolžnosti, temveč le do določene faze postopka, in sicer le ob predhodnem preizkusu tožbe pred njeno vročitvijo toženi stranki. Pozneje se lahko izreče za stvarno nepristojno še do razpisa glavne obravnave, vendar le na ugovor tožene stranke v odgovoru na tožbo (prvi in drugi odstavek 19. člena ZPP). Če sodišče pri uradnem preizkusu ne podvomi o svoji stvarni pristojnosti in je niti tožena stranka pravočasno ne graja, pride do tihega dogovora o stvarni pristojnosti oziroma do njene ustalitve, in sicer tudi v morebitnem primeru zadeve iz pristojnosti specializiranega sodišča.«*

Upnik/tožnik tako nima možnosti predlagati prenosa pristojnosti na dejansko pristojno sodišče, v tem primeru delovno sodišče, in je zaradi tega postavljen v neenakovreden položaj, saj nima vpliva na ustalitev pristojnosti.

Zaradi navedenega Državno odvetništvo RS predlaga spremembo 19. člena ZPP, ki bi odpravila to neenakost pravdnih strank v primeru pravde, ki je posledica razveljavljenega sklepa o izvršbi zaradi ugovora dolžnika, in sicer predlaga, da se 19. člen ZPP spremeni tako, da lahko ugovor v zvezi s pristojnostjo vloži tudi tožeča stranka, ki sedaj sicer nima vpliva na določitev pristojnosti sodišča.

#### 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 (v nadaljevanju: ZFPPIPP). Republika Slovenija v njih nastopa kot upnica, kot predlagateljica ali kot prevzemnica premoženja.

V insolventnih postopkih so glavne naloge Državnega odvetništva RS prijava terjatev, prijava ločitvenih pravic (če so terjatve zavarovane) in prijava izločitvenih pravic v postopke zaradi insolventnosti nad pravnimi in fizičnimi osebami v Republiki Sloveniji in v tujini.

##### 1.6.2 Statistični podatki

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 3.760 zadev.

V okviru prijav terjatev v postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja so največji delež prijav sestavljale prijave terjatev v stečajni postopek nad pravno osebo, in sicer je Državno odvetništvo RS prijavilo terjatve v 1.741 zadevah. Druga največja skupina zadev so bile v letu 2023 prijave terjatev v postopek osebnega stečaja, ki jih je bilo 1.325. Polega tega je v letu 2023 Državno odvetništvo RS terjatve prijavilo tudi v postopke prisilne poravnave, ki jih je bilo 9, pa tudi v postopek stečaja zapuščine, in sicer je bilo teh postopkov 41. Državno odvetništvo RS je prijavilo izločitveno pravico v 4 zadevah.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 vložilo tudi predloge za začetek stečajnih postopkov oziroma postopkov prisilnega prenehanja. Največkrat je predlagalo začetek stečajnega postopka nad pravno osebo, in sicer v 336 zadevah, v 34 zadevah je vložilo predlog za začetek postopka osebnega stečaja in v 5 zadevah predlog za začetek postopka prisilne likvidacije.

V postopkih izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra brez likvidacije je Državno odvetništvo RS v 218 zadevah vložilo ugovor proti sklepu o začetku postopka izbrisa iz sodnega registra brez likvidacije. Velja opozoriti, da je bilo Državno odvetništvo RS v vseh teh primerih z ugovorom uspešno in je zato sodišče s sklepom postopek izbrisa ustavilo.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2023 v delu 13.855 zadev, zaključilo pa je 5.105 zadev. Na dan 1. 12. 2023 je bilo na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja nerešenih še 8.750 zadev.

**Preglednica: Število prejetih in vloženih zadev v letu 2023 zbirno in po posameznih organizacijskih enotah**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | ZBIRNO 2023 |  | 2023 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  | LJ | CE | KP | KR | MB | MS | NG | NM | PT |
| Predlog za uvedbo: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| a) postopka osebnega stečaja | 34 |  | 11 | 2 | 0 | 3 | 0 | 14 | 0 | 1 | 3 |
| b) stečajnega postopka nad pravno osebo | 336 |  | 145 | 65 | 27 | 7 | 57 | 11 | 0 | 15 | 9 |
| Prijava: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| a) terjatve v postopek osebnega stečaja | 1.325 |  | 341 | 146 | 70 | 81 | 361 | 144 | 12 | 88 | 82 |
| b) terjatve v stečajni postopek nad pravno osebo | 1.741 |  | 698 | 296 | 109 | 91 | 303 | 69 | 24 | 99 | 52 |
| c) izločitvene pravice | 4 |  | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| č) terjatve v postopek prisilne poravnave | 9 |  | 4 | 0 | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) terjatve v stečaj zapuščine | 41 |  | 12 | 5 | 3 | 1 | 7 | 5 | 0 | 4 | 4 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Ugovor zoper izbris iz sodnega registra | 218 |  | 124 | 12 | 4 | 23 | 19 | 7 | 2 | 26 | 1 |

##### 1.6.3 Analiza primerjalnih vrednosti

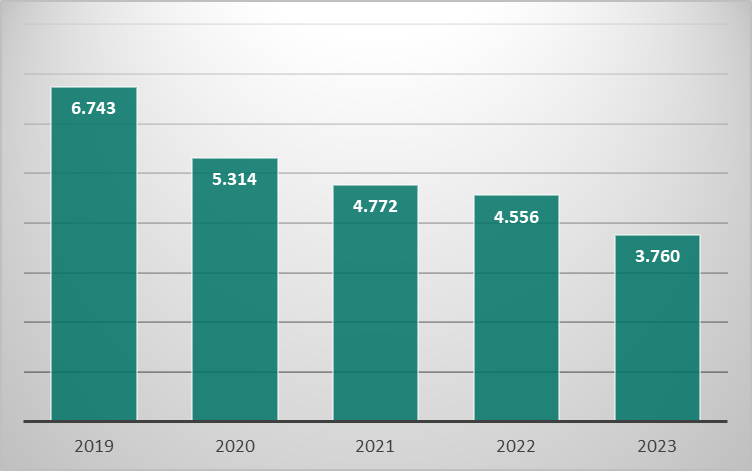
V letu 2023 je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 3.760 zadev, kar je 17,47 odstotka manj kot leta 2022, ko je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 4.556 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2023 v delu 13.855 zadev, kar je 11,90 odstotka manj kot leta 2022, ko je imelo v delu 15.726 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 5.105 zadev, kar je 12,53 odstotka manj kot v letu 2022, ko je bilo zaključenih 5.836 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo nerešenih še 8.750 zadev, kar je v primerjavi z 31. 12. 2022, ko je bilo nerešenih 9.890 zadev, 11,53 odstotka manj.

**Grafikon: Število prejetih zadev v postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja v obdobju 2019–2023**



Državno odvetništvo RS poudarja, da na število prejetih zadev, število zadev v delu in število zaključenih zadev v posameznem letu dejansko nima vpliva, saj postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja vodi na podlagi obvestil zastopanih subjektov, ki bodisi zahtevajo uvedbo posameznega postopka ali pa prijavo terjatev v tovrstne postopke. Sicer je iz grafikona mogoče razbrati, da že od leta 2019 število novih zadev v postopkih insolventnosti in prisilnega prenehanja upada, kar je, gledano v širšem družbenem kontekstu, spodbuden podatek, saj je iz njega mogoče sklepati na stabilno poslovanje gospodarskih subjektov.

Državno odvetništvo RS ocenjuje, da bo tudi sprememba ZFPPIPP-H, ki je začela veljati 1. 11. 2023, pripomogla k zgodnjemu preprečevanju nastanka insolventnosti (npr. zaradi uvedbe instituta grozeče insolventnosti) in posledično k ohranjanju trenda zmanjšanja števila postopkov zaradi insolventnosti.

##### Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

###### 1.6.4.1 Splošno

Državno odvetništvo RS ves čas spremlja celotni potek insolventnega postopka, nosilce terjatev obvešča o opravljenih procesnih dejanjih in skrbi, da se zagotovijo najugodnejši pogoji glede višine plačila ter rokov za plačilo terjatev Republike Slovenije in državnih organov, ki jih zastopa, na način, da vlaga ugovore, pritožbe in druge vloge na sodišče, se udeležuje narokov in upniških odborov ter sodeluje s stečajnimi upravitelji.

Državno odvetništvo RS v postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja opaža večjo dejavnost stečajnih upraviteljev glede unovčevanja premoženja stečajnega dolžnika ter odzivnost na ugovore glede priznanja prijavljenih terjatev. Državno odvetništvo RS sicer v nekaterih stečajnih postopkih opaža, da so dejavnosti stečajnih upraviteljev v zvezi z morebitnim nadaljevanjem proizvodnje stečajnega dolžnika minimalne in da tudi pri prodaji premoženja stečajnega dolžnika ne upoštevajo interesov upnikov v največji možni meri. Hkrati je na območju nekaterih sodišč mogoče opaziti, da stečajni sodniki precej nekritično sledijo predlogom stečajnih upraviteljev, kar ima za posledico potrebo po večji dejavnosti upnikov, posledično pa je vloženih tudi več pritožb. Tudi sicer so upniki v stečajnih postopkih vse bolj aktivni in izrabljajo vsa pravna sredstva za dosego poplačila njihove terjatve. V osebnih stečajnih postopkih Državno odvetništvo RS zaznava več ugovorov zoper odpust obveznosti s strani stečajnih upraviteljev in posledično sklepov sodišča, da se dolžniku obveznosti ne odpustijo. Še vedno je precej stečajev pravnih oseb, ki so »prazni stečaji«, torej stečaji brez vrednosti stečajne mase ali z zelo nizko vrednostjo stečajne mase, kar se pozna tudi v hitrosti teka samega postopka in njihovem hitrejšem zaključevanju.

V letu 2023 se je v primerjavi z letom 2022 nadaljevalo upadanje števila zadev s predlogom za uvedbo stečaja, tako postopka osebnega stečaja kot tudi stečajnega postopka nad pravno osebo, pa tudi števila samih prijav terjatev v stečaj, tako pri pravnih kot tudi pri fizičnih osebah. Več kot v letu 2022 je bilo samo prijav terjatev v postopek prisilne poravnave. Navedeno dejstvo gre pripisati očitno uspešnejši izterjavi terjatev s strani FURS še v času, ko je pravna ali fizična oseba likvidna. Iz podatkov o objavah stečajev na AJPES je namreč razvidno, da FURS pri vedno večjem številu objavljenih stečajev pravnih in fizičnih oseb sploh ni več upnik, v preteklosti pa skoraj ni bilo objave stečaja, ko FURS ne bi bil upnik in Državno odvetništvo RS zanj ne bi prijavilo terjatve v stečaj.

###### 1.6.4.2 Uveljavljanje terjatev Republike Slovenije v insolventnih postopkih z mednarodnim elementom

Prenovljena Uredba o postopkih v primeru insolventnosti[[21]](#footnote-21) ureja postopek v primeru insolventnosti posameznika ali podjetja, ki redno posluje v drugi državi članici Evropske unije. Skladno z uredbo se domneva, da je za uvedbo postopka v primeru insolventnosti pristojno sodišče države članice, v kateri ima dolžnik, ki je pravna oseba, registriran sedež; v kateri posameznik, ki opravlja poslovno ali poklicno dejavnost, posluje; v primeru potrošnika, kjer ima potrošnik običajno prebivališče.

Za države, za katere ne velja navedena uredba (zunaj EU), Državno odvetništvo RS opravi ustrezne poizvedbe in prijavi terjatve skladno z njihovim pravom.

Na Državnem odvetništvu RS na sedežu v Ljubljani je bilo v letu 2023 na podlagi Uredbe o postopkih v primeru insolventnosti v nemškem in angleškem jeziku prijavljenih 24 prijav terjatev v insolventne postopke nad pravnimi in fizičnimi osebami, ki so se vodili pred sodišči v Zvezni republiki Nemčiji, Republiki Avstriji in Republiki Madžarski.

V letu 2023 je bilo na sedežu Državnega odvetništva v reševanju 60 zadev prijav terjatev v tujino. Državno odvetništvo RS v navedenih zadevah spremlja stečajni postopek, po potrebi periodično opravlja poizvedbe pri stečajnih upraviteljih oziroma stečajnem sodišču o samem poteku postopka ter spremlja objave na spletnih straneh, namenjene insolvenčnim postopkom, če so v posameznih državah vzpostavljene.

Sicer je za vlaganje prijav v postopke zaradi insolventnosti, ki se vodijo v tujini, skladno z odredbo generalne državne odvetnice izključno pristojen Civilnopravni in gospodarski oddelek na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani.Dejavnosti Civilnopravnega in gospodarskega oddelka v zvezi s postopki zaradi insolventnosti nad dolžniki, ki imajo prebivališče, sedež ali poslujejo v tujini, so se v letu 2023 okrepile in oddelek je začel izvajati novo nalogo Državnega odvetništva RS, to je, da bi se poleg prijav terjatev Republike Slovenije v postopke zaradi insolventnosti, ki se vodijo v tujini, predlagala tudi uvedba postopkov zaradi insolventnosti nad dolžniki, ki imajo prebivališče, sedež ali poslujejo v tujini. Zaradi navedenega je oddelek po vzoru priročnika I-tujina pristopil k pripravi priročnika St-tujina.

###### 1.6.4.3 Problematika izvršbe na podlagi seznama neplačanih priznanih terjatev

Republika Slovenija je predlagala izvršbo za izterjavo terjatve, ki je bila sicer prijavljena tudi v postopek osebnega stečaja, pri čemer se je postopek končal brez razdelitve upnikom in brez odpusta obveznosti, zato je bil izdan sklep o končanju postopka osebnega stečaja, katerega priloga je bila seznam neplačanih priznanih terjatev.

Sodišče je s sklepom o izvršbi izvršbo dovolilo za glavnico in za del uveljavljanih zakonskih zamudnih obresti, v preostalem delu pa je zakonske zamudne obresti zavrnilo. Svojo odločitev je obrazložilo s tem, da v predmetni izvršilni zadevi izvršilni naslov predstavlja sklep o končanju postopka osebnega stečaja; ker je sodišče vezano na izvršilni naslov in ga le izvršuje, ne more upniku prisoditi več, kot izhaja iz izvršilnega naslova.

Višje sodišče je pritožbo Republike Slovenije zavrnilo in potrdilo sklep sodišča prve stopnje. V obrazložitvi je zapisalo, da je glede na načelo stroge formalne legalitete, ki velja v izvršilnem postopku, sodišče vezano na izvršilni naslov tako, kot se ta glasi. Glede na to, da je izvršilni naslov v predmetni zadevi sklep o končanju postopka osebnega stečaja v zvezi s seznamom neplačanih terjatev, s katerega je razvidno, da je dolžnik dolžan upnikom plačati terjatve s seznama neplačanih terjatev, ki je sestavni del izreka sklepa. Iz tega pa izhaja, da je dolžnik dolžan upnici plačati terjatev in (le) zakonske zamudne obresti od datuma, kot izhaja s seznama neplačanih terjatev dalje, in ne od datuma, kot izhaja iz pravnomočnega sklepa o zavarovanju, na podlagi katerega je predmetna terjatev nastala, za kar se je zavzemala upnica.

V predmetni zadevi je Državno odvetništvo RS zaznalo v nadaljevanju opisano problematiko. Upnik v postopek osebnega stečaja prijavi terjatev (glavnico in zamudne obresti do začetka stečajnega postopka) ter obresti po predpisani obrestni meri od začetka stečajnega postopka do plačila (kot to določa 256. člen ZFPPIPP). Stečajni upravitelj v postopku prizna upnikovo terjatev in v osnovni seznam preizkušenih terjatev vnese terjatev tako, kot to od njega zahteva 61. člen ZFPPIPP, torej znesek glavnice in kapitalizirani znesek obresti do začetka stečajnega postopka, ni pa na seznamu tudi tisti del zahtevka, ki se nanaša na plačilo obresti po predpisani obrestni meri od prijavljene terjatve od začetka stečaja dalje. Ker ZFPPIPP v 61. členu obrestnega zahtevka po začetku stečaja ne določa kot obvezni del osnovnega seznama preizkušenih terjatev, upnik v postopku osebnega stečaja zoper tak seznam ne more vložiti ugovora, saj za to nima pravne podlage.

V primeru, da se osebni stečaj zaključi na način, da do odpusta obveznosti ne pride, sodišče skladno s 396. členom ZFPPIPP izda sklep o končanju stečajnega postopka, katerega sestavni del je seznam neplačanih priznanih terjatev, ki pa prav tako ne vsebuje obrestnega zahtevka za čas po začetku stečaja, saj se skladno s tretjim odstavkom 396. člena ZFPPIPP za sestavo seznama neplačanih terjatev uporablja 1. točka tretjega in 1. točka četrtega odstavka 211. člena ZFPPIPP, ki pa se sklicuje na 1. do 4. točko 61. člena ZFPPIPP, ki obveznosti navedbe obresti od dneva začetka stečajnega postopka dalje v seznamu neplačanih obveznosti ne vsebuje.

Če upnik nato vloži predlog za izvršbo zoper dolžnika na podlagi izvršilnega naslova – pravnomočnega in izvršljivega sklepa o končanju stečajnega postopka, katerega sestavni del je seznam neplačanih priznanih terjatev, v katerem je dolžniku naloženo, da plača neplačani del terjatev, izvršilno sodišče upniku zavrne predlog za izvršbo za izterjavo zamudnih obresti od glavnice, ki tečejo od začetka postopka osebnega stečaja dalje, če le-te niso vsebovane v izvršilnem naslovu – na seznamu neplačanih priznanih terjatev. Izvršilno sodišče mora skladno z načelom formalne legalitete upoštevati terjatev, kot je navedena v izvršilnem naslovu, in ne more dovoliti izvršbe zaradi plačila zamudnih obresti od glavnice od začetka stečajnega postopka dalje, če izvršilni naslov obrestnega izreka ne vsebuje.

V takih primerih je torej treba zoper sklep o končanju stečajnega postopka, ki ne vsebuje naložitve skladno z 2. točko prvega odstavka 396. člena ZFPPIPP, vložiti pritožbo.

#### 1.7 Nepravdni postopki

##### 1.7.1 Uvod

Državno odvetništvo RS se v nepravdne postopke vključuje kot zakoniti zastopnik Republike Slovenije. Gre za postopke, ki so urejeni v Zakonu o nepravdnem postopku ([ZNP-1](https://www.iusinfo.si/zakonodaja/Z19265BT)), in sicer so to postopki za ureditev osebnih stanj in družinskih razmerij, postopek za razglasitev pogrešanca za mrtvega in o dokazovanju smrti, postopki za urejanje premoženjskih razmerij, postopki za ureditev razmerij med solastniki, postopki z listinami in sodnimi depoziti in drugi. Določbe ZN-1 se uporabljajo tudi v drugih zadevah, ki jih obravnava sodišče, za katere z zakonom ni izrecno določeno, da se obravnavajo v nepravdnem postopku, pa jih glede na naravo ni mogoče obravnavati po določbah drugih postopkov.

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi v drugih nepravdnih postopkih, in sicer v postopkih, ki se vodijo na podlagi naslednjih zakonov:

* Zakona o zemljiški knjigi,
* Zakona o dedovanju (v nadaljevanju: ZD),
* Zakona o urejanju prostora (v nadaljevanju: Zurep-3),
* Zakona o sodnem registru,
* Zakona o vzpostavitvi etažne lastnine (v nadaljevanju: ZVEtL),
* Gradbenega zakona (v nadaljevanju: GZ-1),
* Zakona o denacionalizaciji in Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij.

Posebej je treba poudariti tudi pristojnost, ki je bila Državnemu odvetništvu RS dodeljena z novelo ZNP-1 (Uradni list RS, št. 16/2019), ki se je začela uporabljati 15. 4. 2019. Na podlagi določbe 46. člena ZNP-1 lahko sodišče, če oceni, da je zaradi varovanja koristi oseb iz drugega odstavka 6. člena ZNP-1 in zahtevnosti zadeve potrebno zastopanje po odvetniku ali drugi osebi, ki je opravila pravniški državni izpit, pozove Državno odvetništvo RS, da prevzame zastopanje centra za socialno delo (CSD). Sodišče mora namreč po uradni dolžnosti ukreniti vse, da se zavarujejo pravice in interesi navedenih oseb. Citirana zakonska določba odpira možnosti, da Državno odvetništvo RS pred sodiščem prevzame vlogo zastopnika CSD oziroma ga v postopku nadomesti, pri čemer ne gre za avtomatizem, temveč se za to odloči sodišče, ki v vsakem primeru posebej presodi, ali so izpolnjeni zakonski pogoji, da se v postopek pritegne Državno odvetništvo RS. V teh primerih Državno odvetništvo RS mora prevzeti zastopanje centra za socialno delo pred sodiščem.

Določba 46. člena ZNP-1 se nanaša zgolj na zastopanje centra za socialno delo, ki ga lahko ob izpolnjevanju pogojev iz drugega odstavka 46. člena ZNP-1 nadomesti Državno odvetništvo RS. Tako zastopanje centra za socialno delo kot tudi vključitev Državnega odvetništva RS se nanašata zgolj na nepravdne postopke za ureditev osebnih stanj in družinskih razmerij.

Državno odvetništvo RS lahko tako pred sodiščem nastopi v naslednjih primerih:

* v postopku postavitve odrasle osebe pod skrbništvo,
* v postopku za pridobitev popolne poslovne sposobnosti otroka, ki je postal roditelj,
* v postopkih varstva koristi otroka,
* v postopkih za odločanje o varstvu in vzgoji otroka, preživljanju otroka in otrokovih stikih ter za spremembo sklepa, ki ta vprašanja ureja,
* v postopku za odločanje o vprašanjih izvajanja starševske skrbi, ki bistveno vplivajo na otrokov razvoj,
* v postopku za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok,
* v postopku za postavitev otroka pod skrbništvo,
* v postopku za namestitev otroka v rejništvo, ki ni del postopka za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok, in v postopku za prenehanje rejništva,
* v postopku za podelitev starševske skrbi sorodniku,
* v postopku za posvojitev in razveljavitve posvojitve.

V primeru prevzema zastopanja CSD s strani Državnega odvetništva RS je Državno odvetništvo RS vezano na že vložene predloge CSD in pooblastilo, ki ga zakon daje Državnemu odvetništvu RS na podlagi 46. člena ZNP-1, pomeni predvsem podporo CSD pri postopkovnem delu odločanja o predlogu.

Na podlagi 46. člena ZNP-1 je Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delo prejelo 13 zadev.

###### 1.7.1.1 Zapuščinski postopki

Državno odvetništvo RS se kot zakoniti zastopnik Republike Slovenije pojavlja v zapuščinskih postopkih na okrajnih sodiščih v več vlogah.

128. in 129. člen ZD urejata dedovanje premoženja osebe, ki je uživala pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu in ki se omeji do višine vrednosti prejete pomoči. Ta omejitev se izvede tako, da na podlagi s strani Državnega odvetništva RS uveljavljene omejitve dedovanja za prejeto socialno pomoč postane del zapustnikovega premoženja, ki ustreza vrednosti prejete pomoči, lastnina Republike Slovenije, če se je pomoč financirala iz proračuna Republike Slovenije, oziroma lastnina občine, če se je pomoč financirala iz proračuna občine. Premoženje, ki postane lastnina Republike Slovenije ali občine, se s sklepom izroči pristojnemu organu Republike Slovenije oziroma pristojnemu organu občine. Izjema od omejitve dedovanja so položaji, ko do omejitve ne pride iz razloga poplačila dolga s strani dedičev ali če so dediči sami potrebni socialne pomoči oziroma če bi premoženje, ki bi postalo last Republike Slovenije, pomenilo breme oziroma bi z njegovim upravljanjem nastali nesorazmerni stroški. V teh primerih Državno odvetništvo RS z vlogo v zapuščinskem postopku že uveljavljeno omejitev dedovanja umakne.

Postopek izvedbe omejitve dedovanja ali odpoved pravici natančneje določa Uredba o ureditvi nekaterih vprašanj glede pridobivanja premoženja države iz naslova dedovanja.

Na podlagi drugega odstavka 130. člena ZD v zvezi z 9. členom se zapuščina, če se po preteku enega leta od objave oklica dedičem (v primerih, ko ni znano, ali dediči obstajajo, pozove sodišče z oklicem tiste, ki mislijo, da imajo pravico do zapuščine, naj se priglasijo k dedovanju) ne zglasi noben dedič oziroma če ni noben upnik vložil zahteve za prenos zapuščine v stečajno maso zapuščine, razglasi za lastnino Republike Slovenije in izroči pristojnemu organu Republike Slovenije (kaduciteta). Za enak položaj gre, če se vsi dediči odpovedo dedovanju. Tudi v tem primeru postane zapuščina last RS. Republika Slovenija za zapustnikove dolgove ne odgovarja.

Če je zapustnik premoženje z oporoko zapustil Republiki Sloveniji, je ta dedič v zapuščinskem postopku.

Državno odvetništvo RS poskrbi za izvedbo sklepa o dedovanju oziroma za prenos premoženja v upravljanje pristojnemu državnemu organu in za izbris morebitnih zastavnih pravic.

Ne glede na to, da v zapuščinskih postopkih upniki nimajo položaja stranke, Državno odvetništvo RS z namenom seznanitve dedičev o obstoju dolga zapustnika in v izogib nadaljnjim postopkom v zapuščinske postopke na podlagi obvestila o obstoju terjatve z vlogo obvesti sodišče in dediče o obstoju terjatve, ki jo ima Republika Slovenija do zapustnika, in terja plačilo od dedičev. Dediči namreč za zapustnikove dolgove odgovarjajo z vsem svojim premoženjem, pri čemer je njihova odgovornost omejena do višine vrednosti podedovanega premoženja, in z navedenim obvestilom Državno odvetništvo RS pogosto doseže, da dediči zapustnikov dolg poplačajo že med zapuščinskim postopkom. Če si želi država kot upnik zapustnika zagotoviti poplačilo terjatve iz točno določenega zapustnikovega premoženja, mora Državno odvetništvo RS v določenem roku vložiti predlog za ločitev zapuščine.

###### 1.7.1.2 Postopki za razdružitev solastnine

Solastnina pomeni, da ima več oseb solastninsko pravico na določeni stvari in je delež vsake izmed njih določen v sorazmerju s celoto. Do solastnine lahko pride na podlagi dogovora med strankami, v veliki večini primerov, v katerih je kot solastnik udeležena država, pa je do solastnine prišlo na podlagi zakona oziroma odločbe sodišča ali upravne enote (v okviru denacionalizacijskih postopkov, dedovanja, vlaganj v nepremičnino ipd.).

Dejstvo je, da solastnina skriva nasprotujoče si interese udeležencev in je pogosto vir sporov in nesoglasij med njimi zaradi različnih pogledov v zvezi z rednim vzdrževanjem stvari in njeno uporabo, razpolago in podobno. V takšnih primerih, ko soglasja med solastniki ni, je treba solastnino razdružiti.

Predmet postopkov za razdružitev solastnine, v katerih Državno odvetništvo RS opravlja naloge zastopanja, so običajno kmetijska in gozdna zemljišča. V teh postopkih Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo, ki je lastnik nepremičnega premoženja oziroma Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov (SKZG), ki gospodari s kmetijskimi zemljišči in jih upravlja, ter državno podjetje Slovenske državne gozdove, d. o. o. (SiDG), ki gospodarijo z nepremičninami, ki so po vrsti rabe opredeljene kot gozd.

Po 156. členu ZNP-1 mora predlog za delitev nepremičnine vsebovati zemljiškoknjižne podatke ali pa je treba predložiti listine, s katerimi se dokazuje lastninska pravica na nepremičnini, če ta ni vpisana v zemljiško knjigo.

Kljub temu, da se delitev solastnine lahko opravi z izplačilom deleža oziroma s civilno delitvijo (prodaja nepremičnine in delitev kupnine), se solastnina v postopkih, v katerih je udeležena država, v veliki večini primerov razdruži s fizično delitvijo stvari. Ti postopki pa so pogosto dolgotrajni, predvsem iz razloga odločanja, kdo od solastnikov dobi posamezni del nepremičnine, kar je povezano z izkazom upravičenega interesa in ugotavljanja vrednosti posameznih delov ter z izdelavo cenilnih poročil in seveda dodatnimi stroški iz tega naslova.

###### 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 največkrat vlaga zemljiškoknjižne predloge za vknjižbo lastninske pravice na zemljiščih, uporabljenih za gradnjo javnih cest, mejnih prehodov, veliko predlogov pa se nanaša tudi na vknjižbo lastninske pravice na stanovanjih in poslovnih objektih.

Sodišča Državnemu odvetništvu RS vročajo tudi zemljiškoknjižne sklepe v postopkih, v katerih Republika Slovenija ne nastopa kot stranka postopka. V tovrstnih zadevah Državno odvetništvo RS sklep pošlje upravljavcu premoženja; če je zoper sklep treba vložiti pravno sredstvo, Državno odvetništvo RS to stori na podlagi predloga zastopanega subjekta, ki razpolaga z vsemi podatki o predmetni zadevi in pozna razloge glede nepravilnosti posameznega vpisa.

###### 1.7.1.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

Postopki za določitev ustrezne odškodnine so po svojem bistvu nadaljevanje razlastitvenih postopkov, ki so bili 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 za razlaščeno nepremičnino. Če v okviru razlastitvenega postopka razlastitveni upravičenec in zavezanec ne skleneta sporazuma o odškodnini oziroma nadomestilu, upravni organ napoti stranke za odmero odškodnine na sodišče. Takšni postopki pomenijo izvajanje 69. člena Ustave RS, ki se udejanja v 216. členu Zurep-3, ki določa, da pripada lastniku za razlaščeno nepremičnino ustrezna denarna odškodnina oziroma enakovredna nadomestna nepremičnina, in šestem odstavku 217. člena ZureP-3, ki določa, da če v dveh mesecih po pozivu iz prvega odstavka tega člena (ki določa, da najpozneje v 15 dneh po pravnomočnosti odločbe o razlastitvi upravni organ pozove razlastitvenega upravičenca in razlaščenca, naj skleneta sporazum o odškodnini oziroma nadomestilu) ni sklenjen sporazum o odškodnini oziroma nadomestilu, lahko razlastitveni upravičenec ali razlaščenec vloži predlog za odmero odškodnine oziroma določitev nadomestila v nepravdnem postopku pri pristojnem sodišču. 109. člen ZUrep-3 določa, da če investitor pridobi pravico, ki mu omogoča gradnjo na podlagi dokazil iz tretje do osme alineje šestega odstavka tega člena, pripada lastniku nepremičnine denarno nadomestilo zaradi omejitev uporabe nepremičnine za čas od njene dejanske uporabe za gradnjo do takrat, ko investitor pridobi lastninsko, drugo stvarno ali obligacijsko pravico na zadevnih nepremičninah; denarno nadomestilo lahko pomeni uporabnino za čas od dejanskega posega do določitve odškodnine za razlaščeno nepremičnino ali zamudne obresti za to obdobje, pri čemer se v obeh primerih upošteva, da to nadomestilo ne more presegati višine odškodnine za razlaščeno nepremičnino. Obdobje, za katero se razlaščencu prizna odškodnina, je obdobje od dejanskega odvzema nepremičnine iz posesti do pridobitve lastninske pravice razlastitvenega upravičenca, kar je v večini s pravnomočnostjo odločbe o razlastitvi.

ZUrep-3 se je začel uporabljati 1. 6. 2022; ZUreP-2 je prenehal veljati in se tudi za postopke, ki so bili začeti na njegovi podlagi, ne uporablja več. Tako tudi sodna praksa (npr. sklep VSL opr. št. I Cp 147/2023 z dne 20. 6. 2023).

V zvezi z dodelitvijo nadomestnih nepremičnin je treba opozoriti, da v okviru postopkov razlastitve, ki so bili potrebni zaradi gradnje državne infrastrukture, pogosto prihaja do razlastitve kmetijskih zemljišč in je razlastitvenim zavezancem, ki so kmetje, zelo težko ponuditi ustrezno nadomestno kmetijsko zemljišče. Glede na to, da so v praksi primeri, ko se stranki o višini odškodnine sporazumeta ali država razpolaga z drugo ustrezno nepremičnino, ki jo lahko namesto plačila odškodnine ponudi razlaščencu, precej redki, Državno odvetništvo RS v večini primerov v nadaljevanju vloži predlog za določitev odškodnine in Republiko Slovenijo zastopa v nepravdnem postopku za določitev odškodnine, ki na sodišču teče na podlagi 217. člena ZUreP-3 v zvezi s 137. členom ZNP-1.

V nekaterih primerih tudi v nepravdnem postopku za določitev odškodnine pride do sodne poravnave, če 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 izvedenskega mnenja, ki jih po našem predlogu izdelajo cenilci na zahtevo naše stranke. Takšna rešitev je za Republiko Slovenijo najbolj racionalna glede na to, da ni treba zalagati predujma za nove cenitve glede na dejstvo, da skladno z določbami ZNP-1 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 treba udeležencem postopka dati tudi dovolj časa 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, pa tudi v postopkih za vzpostavitev etažne lastnine in določitev pripadajočega zemljišča k stavbi.

##### 1.7.2 Statistika

###### 1.7.2.1 Nepravdne zadeve – splošno

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo 14.691 nepravdnih zadev, skupno pa je imelo leta 2023 na tem področju v delu 24.753 zadev.

V letu 2023 je bilo zaključenih 16.813 zadev, odprtih zadev pa je na dan 1. 12. 2023 ostalo 7.940.

**Preglednica: Število prejetih in vloženih predlogov v letu 2023 zbirno**

|  |  |
| --- | --- |
|  | ZBIRNO 2023 |
| Predlog za določitev odškodnine | 51 |
| Predlog za uvedbo zapuščinskega postopka | 50 |
| Predlog za omejitev dedovanja | 1.390 |
| Prijava v zapuščinski postopek | 775 |
| Predlog za razglasitev mrtvega | 100 |
| Predlog za razdružitev solastnine | 29 |
| Kaduciteta (zapuščina brez dedičev) | 371 |
| Zemljiškoknjižni predlog | 7.064 |

###### 1.7.2.2 Zapuščinski postopki

Državno odvetništvo RS je leta 2023 prejelo 775 predlogov za prijavo terjatev v zapuščino, kar je 19,19 odstotka manj kot leta 2022, ko je prejelo 959 predlogov.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo 1.390 zadev za vložitev predlog za omejitev dedovanja, kar je 13,88 odstotka manj kot leta 2022, ko je bilo teh predlogov vloženih 1.614.

Republiko Slovenijo je Državno odvetništvo RS v letu 2023 zastopalo tudi v 371 novih zadevah, ki se nanašajo na zapuščino brez dedičev (kaduciteta), kar je 14,91 odstotka manj kot v letu 2022, ko je bilo teh zadev 436.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo 50 predlogov za uvedbo zapuščinskega postopka in 100 predlogov, da na sodišče vloži predlog za razglasitev mrtvega, torej 150 zadev, kar je glede na leto 2022, ko je prejelo 62 predlogov za uvedbo zapuščinskega postopka in v 47 zadevah predlagalo razglasitev osebe za mrtvo, 37,61 odstotka več.

###### 1.7.2.3 Postopki za razdružitev solastnine

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo 13 zadev, ki se nanašajo na delitev solastnine, in 16 zadev, ki se nanašajo na delitev skupnega premoženja, kar je 29 novih zadev v zvezi s postopki razdružitve solastnine, to pa je 14,71 odstotka manj kot leta 2022, ko je Državno odvetništvo RS vložilo 34 predlogov za razdružitev solastnine.

###### 1.7.2.4 Zemljiškoknjižni postopki

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 vložilo 7.064 zemljiškoknjižnih predlogov, kar je 16,88 odstotka manj kot leta 2022, ko je vložilo 8.499 zemljiškoknjižnih predlogov.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo tudi 3.286 zemljiškoknjižnih sklepov, ki jih sodišča izdajo po uradni dolžnosti, kar je 24,08 odstotka manj kot leta 2022, ko jih je prejelo 4.328.

###### 1.7.2.5 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS vložilo 51 predlogov za določitev odškodnine, kar je 2 odstotka več kot v letu 2022, ko je Državno odvetništvo RS vložilo 50 predlogov za določitev odškodnine.

###### 1.7.2.6 Drugi nepravdni postopki

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo 17 novih zadev v postopkih vzpostavitve etažne lastnine.

Poleg tega je Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delo prejelo 63 novih zadev za določitev pripadajočega zemljišča po določilih ZVetL.

##### 1.7.3 Analiza primerjalnih vrednosti (nepravdne zadeve – splošno)

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo skupno 14.691 nepravdnih zadev, kar je 17,13 odstotka manj kot leta 2022, ko je prejelo 17.728 zadev.

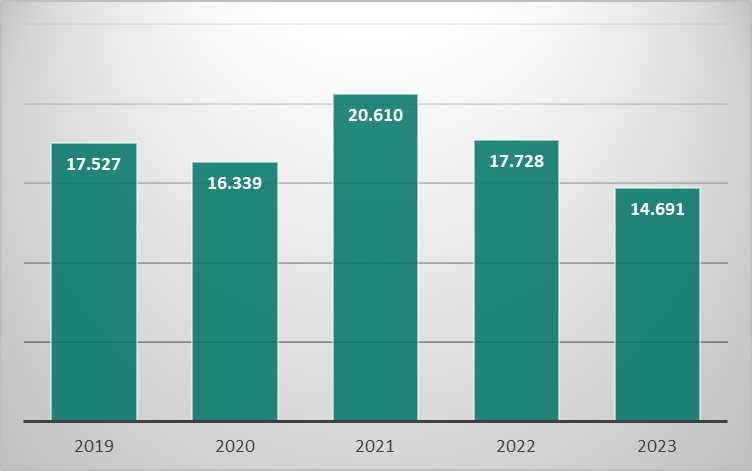
Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 na tem področju v delu 24.753 zadev, kar je 10,88 odstotka manj kot v letu 2022, ko je imelo na tem področju v delu 27.775 zadev.

V letu 2023 je bilo zaključenih 16.813 zadev, kar je 7,91 odstotka manj kot v letu 2022, ko je bilo zaključenih 18.257 zadev.

Odprtih zadev je na dan 1. 12. 2023 ostalo 7.940, kar je 16,58 odstotka manj kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih 9.518 zadev.

Število prejetih zadev na tem področju je v letu 2023 ponovno predstavljalo področje z največjim številom novih zadev, prav tako predstavlja področje z največjim številom zadev v delu v letu 2023.

**Grafikon: Število prejetih zadev na nepravdnem področju v obdobju 2019–2023**



Iz grafikona je mogoče razbrati, da je bilo število prejetih nepravdnih zadev v letu 2023 najnižje v obdobju spremljanja od leta 2019.

Kar 51,92 odstotka vseh zadev, ki jih je Državno odvetništvo RS prejelo na področju nepravdnih postopkov (14.691), so zemljiškoknjižni predlogi, ki jih je Državno odvetništvo RS v letu 2023 vložilo 7.064, pri čemer se je število vloženih predlogov v primerjavi z letom 2022, ko je bilo vloženih 8.499 predlogov, nekoliko znižalo. Največ je predlogov za vknjižbo lastninske pravice v zemljiško knjigo na podlagi pogodb namesto razlastitev oziroma drugih tipov pogodb, na podlagi odločb o lastninjenju nepremičnin na podlagi različnih zakonov, na podlagi aktov o oblikovanju etažne lastnine in podobno oziroma predlogov za vknjižbo drugih pravic v zemljiško knjigo. Število zemljiškoknjižnih zadev je sicer v glavnem vezano na investicije v rekonstrukcijo in izgradnjo državne cestne, železniške in vodne infrastrukture in na dokončno ureditev premoženjskih razmerij na zemljiščih, kjer že poteka ta infrastruktura (uskladitev pravnega stanja z dejanskim), oziroma nasploh na množično urejanje zemljiškoknjižnega stanja nepremičnin v lasti Republike Slovenije.

Z urejanjem državne infrastrukture so povezani tudi postopki za določitev odškodnine za razlaščena zemljišča. V letu 2023 je Državno odvetništvo RS vložilo 51 predlogov, kar je kar 2 odstotka več kot v letu 2022, ko je Državno odvetništvo RS vložilo 50 predlogov za določitev odškodnine. Analiza zadnjih let pokaže, da je bilo tovrstnih zadev od leta 2019 iz leta v leto več; leta 2020 je število vloženih predlogov za določitev odškodnine v primerjavi z letom 2019 skokovito naraslo in se je nadalje tudi v letu 2021 prav tako močno povečalo, v letu 2022 se je trend obrnil izrazito navzdol, v letu 2023 pa je število predlogov za razlaščena zemljišča ostalo skoraj na enaki ravni kot lani.

##### 1.7.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in predlogi Državnega odvetništva RS

###### 1.7.4.1 Odlog izvršbe zaradi nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom – 104. in 105. člen Gradbenega zakona

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-64/14-20 z dne 12. 10. 2017 ugotovilo, da se z izvršitvijo inšpekcijskega ukrepa odstranitve ali prepovedi uporabe objekta, ki nekomu pomeni dom, poseže v uporabnikovo pravico do doma, za kar pa je treba zagotoviti sodno presojo o sorazmernosti posega v pravico do doma. Sodišče je izdalo ureditveno odločbo, hkrati pa naložilo državi, da v roku enega leta sprejme ustrezna določila, ki bodo omogočala presojo sorazmernosti inšpekcijskega posega v pravico do doma. Do uresničitve citirane ustavne odločbe je prišlo s spremembo Gradbenega zakona (GZ-1), ki je začel veljati 31. 12. 2021, uporabljati pa se je začel 1. 6. 2022.

GZ-1 je predvidel odlog izvršbe zaradi nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom, posledično pa je predvidel sodno presojo nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom. Ureditev ima podlago v 104. (odlog izvršbe zaradi nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom) in 105. (sodna presoja nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom) členu GZ-1.

Če v objektu, za katerega je bil izrečen inšpekcijski ukrep odstranitve ali prepovedi uporabe objekta, prebiva inšpekcijski zavezanec ali posameznik in zanj objekt pomeni dom, lahko predlagatelj v postopku izvršbe do izvršitve inšpekcijske odločbe vloži predlog za odlog izvršbe zaradi nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom.

Uporabnik objekta, ki je predmet odstranitve ali prepovedi uporabe, bo lahko v postopku izvršbe imel možnost predlagati odlog izvršbe zaradi nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v njegov dom. Uporabnik objekta je lahko lastnik objekta, ki je načeloma tudi inšpekcijski zavezanec za izvršitev ukrepa, ali pa kdo drug, ki uporablja objekt na podlagi druge pravice. Vložitev predloga za odlog izvršbe bo odložila izvršbo inšpekcijskega ukrepa, vse dokler ne bo inšpektor izdal sklepa, s katerim bo odločil o predlogu za odlog izvršbe.

O predlogu za odlog izvršbe bo sprva odločal inšpekcijski organ. Če bo predlagatelj dokazal, da je v objektu prebival vsaj eno leto pred začetkom postopka inšpekcijskega nadzora (to je začetka postopka izdaje odločbe), da predlagatelj in osebe, ki z njim prebivajo v objektu, nimajo v lasti ali na podlagi kakšne druge pravice možnosti bivati v drugem primernem stanovanju, da je lastnik zemljišča, na katerem je objekt, in da zemljišče, na katerem stoji objekt, ni predmet varstva okolijskih pravic, bo inšpektor s sklepom odložil izvršbo za pet let. Predlagatelju ni treba izpolnjevati pogoja glede lastništva zemljišča, če pripada deprivilegirani ali ranljivi družbeni skupini (ustavno sodišče je kot posebej ranljive na tem področju določilo pripadnike Romov) na področju ureditve prostorov za bivanje, ali pa v primeru ustanovljene stavbne pravice na zemljišču, na katerem leži objekt.

Inšpektor bo na podlagi navedenih meril omogočil odlog izvršbe v tistih primerih, ko je očitno, da objekt predlagatelju pomeni dom, da predlagatelj ni imel možnosti urediti svojega bivanjskega vprašanja drugače, da je objekt na predlagateljevem zemljišču, razen v navedenih izjemah, in če objekt ni zgrajen na zemljišču, ki je predmet varstva drugih pravic (kolizija interesov). Če predlagatelj ne bo dokazal, da očitno izpolnjuje pogoje za odlog izvršbe zaradi čezmernega posega v njegov dom, bo inšpektor postopek o odlogu izvršbe prekinil in zaradi varstva predlagateljeve pravice do doma napotil predlagatelja, da sproži pri pristojnem sodišču postopek presoje nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v njegov dom. Predlagatelj mora vlogo na sodišču vložiti v 30 dneh od vročitve sklepa o prekinitvi, sicer bo inšpektor postopek o odlogu izvršbe ustavil.

Če predlagatelj v roku vloži vlogo na sodišče, potem inšpektor počaka na odločitev sodišča. Če sodišče ugotovi, da gre za nesorazmeren poseg inšpekcijskega ukrepa v predlagateljev dom, inšpektor izda sklep o odlogu izvršbe za pet let. Ustavno sodišče je v odločitvi navedlo, da bi moral imeti predlagatelj možnost odložiti ukrep, ki pomeni poseg v njegov dom, tudi po preteku petih let, saj zaradi določenih okoliščin predlagatelju ni omogočeno, da sanira objekt ali si drugače uredi dom. Posledično je zakonodajalec uredil, da ima v primerih, ko je inšpektor že odložil izvršbo nad objektom, ki pomeni predlagatelju dom, predlagatelj možnost, da pred potekom roka iz sklepa o določitvi izvršbe pri inšpektorju ponovno vloži predlog za odlog izvršbe zaradi nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v njegov dom. O ponovni vlogi pa bo moralo odločati le sodišče, ki bo moralo presoditi, ali po preteku časa odloga izvršbe pomeni inšpekcijski ukrep še vedno nesorazmerni poseg v predlagateljev dom.

Zakonodajalec je menil, da je javni interes, ki je tudi varovanje življenja in zdravja ljudi, varovanje prometa in odvračanje večje škode, v tem primeru nad pravico do doma.

V prvi fazi sodišče odloča o dopustnosti predloga za presojo nesorazmernosti izrečenega ukrepa v pravico do spoštovanja doma. Gre za odločanje o izpolnjevanju nekaterih formalnih pogojev za sam postopek. Predlog mora vložiti predlagatelj na podlagi sklepa o prekinitvi postopka o predlogu za odlog izvršbe, saj je presoja nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom vezana na inšpekcijski postopek in ni predvideno, da se ta postopek sproži izven teh postopkov. Predlog mora biti vložen v predpisanem roku. Varstvo doma je izključeno, če gre za nevaren objekt. Predlagatelj mora v prvi fazi izkazati, da je objekt njegov dom ali dom osebe, ki tam prebiva. Pri opredelitvi pojma dom bo moralo sodišče uporabiti obstoječo evropsko in domačo sodno prakso, in sicer za vsak primer posebej (da je bivanje dejansko – objekt vseljen, se uporablja, da je predlagatelj družbeno vključen in povezan z okolico, npr. otroci so v bližini v vrtcu ali šoli, obiskuje bližnje trgovine za vsakodnevno oskrbo, ima vzpostavljene med soseske odnose ipd.).

V drugi fazi sodišče pretehta osebne okoliščine predlagatelja ali osebe, ki biva v objektu, ter cilje, pomembnost in nujno zaščito javnega interesa. Javni interes v postopku pred sodiščem zastopa državni odvetnik, zato ga mora sodišče vključiti v postopek. Določeno je še, da sodišče o predlogu in vseh odločitvah obvesti pristojnega inšpektorja. Sodišče tako pretehta osebne okoliščine predlagatelja in kolizijo njegove pravice do doma z drugimi pravicami (gradnja na tujem zemljišču, gradnja na varovanem območju, gradnja na kulturno zaščitenem območju ipd.) ter presodi, ali se z varovanjem javnega interesa nesorazmerno poseže v pravico do doma.

V času priprave tega poročila o delu je na Državnem odvetništvu RS v obravnavi 35 zadev iz tega področja.

Po oceni Državnega odvetništva RS se v povezavi s predmetno problematiko postavlja vprašanje naše vloge kot zastopnika v teh zadevah. Trenutno kot našo stranko obveščamo Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, kamor spadajo inšpekcijske službe, ki so izdale odločbo o rušenju, dejansko pa je naše zastopanje, kot ga predvideva zakon, mogoče razumeti tudi v smislu zastopanja javnega interesa, ki ga predvideva posebni zakon.

###### 1.7.4.2 Zapuščinski postopki

1.7.4.2.1 Splošno

V zvezi z udeležbo Državnega odvetništva RS v zapuščinskih postopkih je treba opozoriti, da gre za izjemno raznoliko pravno in dejansko problematiko, ki jo je treba reševati v vsakem primeru posebej glede na okoliščine vsakega posameznega zapuščinskega postopka in glede na premoženjsko stanje dedičev oziroma obseg zapuščine. Zadeve, v katerih Državno odvetništvo RS prijavlja terjatve v zapuščinski postopek oziroma predlaga omejitev dedovanja (Republika Slovenija predlaga omejitev dedovanja v primeru, da je zapustnik prejemal socialne prejemke – denarno socialno pomoč ali varstveni dodatek – in jih je v določeni višini skladno z zakonom dolžan po smrti povrniti v primeru, da je bil ob smrti lastnik premoženja, ki spada v zapuščinsko maso), zato terjajo številne dodatne dejavnosti Državnega odvetništva RS.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da v zapuščinskem postopku dediči dolg, če gre za manjše zneske, pogosto priznajo kot nesporen in v takšnem primeru terjatev prostovoljno poravnajo že v fazi zapuščinskega postopka oziroma po izdaji sklepa o dedovanju. Tudi sicer si Državno odvetništvo RS v postopkih omejitev dedovanja, če je v zapuščini razpoložljivo premoženje, prizadeva z dediči skleniti dogovor za enkratno ali obročno odplačilo terjatev; v primeru sklenitve sodne poravnave se terjatve, priglašene iz naslova omejitve dedovanja, ustrezno zavarujejo in se s tem zagotovi možnost izterjave za primer, da se dediči dogovora o poplačilu terjatve iz sodne poravnave ne bi držali. V nekaterih primerih dediči uveljavljajo tudi svoje terjatve do zapuščine; vlaganja v nepremičnine, ki spadajo v zapuščino; predlagajo, da bi se uredila neurejena lastniška razmerja, ko je zapustnik le še formalni zemljiškoknjižni lastnik posamezne nepremičnine, saj je že pred tem z njo razpolagal s kakšnim pravnim poslom in podobno. Če so prijavljene terjatve po višini večje od vrednosti zapuščine, pa dediči pogosto predložijo izjavo, s katero se dedovanju odpovejo.

Državno odvetništvo RS opaža tudi novo prakso sodišč v postopkih zapuščine brez dedičev, ki med drugim zajema osebna vozila. Sodišča namreč kljub predhodnim pojasnilom Republike Slovenije pogosto izdajajo sklepe, na podlagi katerih zapuščina brez dedičev, ki zajema tudi osebna vozila, na podlagi 9. člena ZD postane last Republike Slovenije in se izroči pristojnemu organu za upravljanje te vrste premoženja, pri čemer pa iz samega sklepa ne izhaja, ali vozilo sploh obstaja, kje je oziroma kje je možen njegov prevzem (znani niso niti podatki o posestniku ključev in dokumentov, vezanih na vozilo). Zoper tovrstne sklepe Državno odvetništvo RS vlaga pritožbe, pri čemer pa je Višje sodišče v Ljubljani v sklepu, opr. št. II Cp 1331/2023 z dne 13. 11. 2023, s katerim je zavrnilo pritožbo Republike Slovenije (v kateri je bila izpostavljena navedena problematika), sprejelo stališče, da že samo dejstvo, da je bilo sporno vozilo v trenutku zapustničine smrti še registrirano, z zadostno stopnjo verjetnosti omogoča sklepanje, da vozilo še vedno obstoji. Dodatno je navedeno sodišče opozorilo, da ni naloga zapuščinskega sodišča, da išče premoženje in njegove pritikline, temveč le s stopnjo verjetnosti ugotavlja, katero premoženje spada v zapuščino in kdo ga deduje oziroma prejme na kakšni drugi pravni podlagi. Ob tem je sodišče druge stopnje sprejelo stališče, da je Republika Slovenija kot prevzemnica premoženja tista, ki nosi breme nadaljnjega ugotavljanja dejanskega stanja glede lokacije in obstoja vozila, ter da lahko Republika Slovenija, če je lastništvo vozila zanjo težava, to premoženje preprosto administrativno izbriše iz svojih evidenc.

1.7.4.2.2 Omejitev dedovanja

V zadevah, v katerih v zapuščinskih postopkih Državno odvetništvo RS uveljavlja omejitev dedovanja, 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 potem pripravi najbolj optimalno izjavo glede omejitve dedovanja, ki državi ne bo povzročala nesorazmernih stroškov, nastalih zaradi upravljanja tega premoženja, ali pa sklene sporazum o poplačilu terjatev z dediči oziroma sporazum o razdelitvi zapuščine, vključno s preostalimi morebitnimi upniki.

Iz zemljiškoknjižnih izpiskov in podatkov GURS ni razvidno dejansko stanje nepremičnin in tudi ne premoženjske razmere dedičev, ki nepremičnine dejansko uporabljajo in so za pokojnika skrbeli, ter se Državno odvetništvo RS pogosto z dejanskim stanjem seznani šele na obravnavi, kar vse so lahko dodatni dejavniki, od katerih je odvisen način izvedbe omejitve dedovanja. Ko so predmet omejitve dedovanja tudi nepremičnine (kar ni redkost), je zanje treba pri pristojnih občinah pridobiti lokacijsko informacijo o namenski rabi zemljišč. V teh primerih je v smislu določb Uredbe o ureditvi nekaterih vprašanj glede pridobivanja premoženja države iz naslova dedovanja potrebno obvestilo o prijavi terjatve in lokacijske informacije o namenski rabi zemljišč poslati upravljavcem posameznih vrst premoženja, ki spada v zapuščino, in jih zaprositi za usklajen predlog za omejitev dedovanja.

Za dosego pospešitve in povečanja učinkovitosti postopka bi bilo dobro, da bi sodišča ob vabilu na zapuščinsko obravnavo Državnemu odvetništvu RS poslala tudi seznam premoženja, ki sestavlja zapuščino, in bi Državno odvetništvo RS lahko že pred glavno obravnavo izvedlo postopke na podlagi Uredbe o ureditvi nekaterih vprašanj glede pridobivanja premoženja države iz naslova dedovanja in do naroka oblikovalo predlog načina izvedbe omejitve dedovanja. Na območjih nekaterih zunanjih oddelkov Državnega odvetništva RS se je sicer takšna praksa že izoblikovala in sodišča Državnemu odvetništvu RS že pred razpisanim narokom pošljejo podatke o obsegu zapuščine, na podlagi katerih Državno odvetništvo RS od morebitnih prihodnjih upravljavcev nepremičnin (Ministrstvo za javno upravo, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov in Slovenski državni gozdovi) pridobi mnenje, ali so pripravljeni prevzeti v upravljanje katero izmed nepremičnin v primeru, da dediči terjatve Republike Slovenije ne bodo poravnali, ali pa bodo predlagali, da se omejitvi dedovanja Republika Slovenija odpove. Sodelovanje z upravljavci Državno odvetništvo RS ocenjuje kot dobro.

V primerih, ko terjatve prijavi tudi občina in predlaga omejitev dedovanja, sta čas in trud potrebna tudi za dogovor z občino o načinu omejitve dedovanja. Državno odvetništvo RS opozarja na položaje, ko v zapuščinskem postopku uveljavljata omejitev dedovanja oba dajalca pomoči, tako občina kot tudi država, pri čemer v zapuščinski masi ni dovolj sredstev za poplačilo obeh. ZD ne ureja te pravne situacije, sodišča pa v takšnih primerih odločajo različno. Sodišče v primeru, da je med dajalcema socialne pomoči doseženo soglasje, izroči zapuščino obema dajalcema pomoči v sorazmerju z višino terjatve. Zakonodaja pa ne ureja primera, ko soglasja med dajalcema pomoči ni, zato Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo zaradi jasnosti v prihodnje smiselno predlagati dopolnitev ZD tako, da bo jasno določeno, na kakšen način se izvede omejitev dedovanja v primeru, da zapuščinska masa ne zadostuje za poplačilo obeh terjatev dajalcev socialne pomoči.

1.7.4.2.3 Odpoved omejitvi dedovanja

V primeru, da bi zapuščina ali del zapuščine za Republiko Slovenijo pomenila preveliko breme ali bi upravljanje zapuščine povzročilo nesorazmerne stroške (v primerih, ko je predmet zapuščine zelo majhen solastniški delež na nepremičnini, staro vozilo ipd.), se Državno odvetništvo RS omejitvi dedovanja in s tem prevzema (dela) zapuščine v zapuščinskem postopku, seveda v dogovoru z zastopanim subjektom, lahko tudi odpove.

Do odpovedi omejitvi dedovanja pa lahko pride tudi, če so zapustnikovi dediči, njegov zakonec ali njegovi otroci sami potrebni pomoči. 129. člen ZD torej predvideva možnost odpovedi povračilu dane socialne pomoči le za primer, da je določeni krog dedičev sam potreben pomoči. V življenju pa se velikokrat zgodi, da je dedič po pokojnem na primer oseba iz drugega dednega reda, ki ji premoženje, ki spada v zapuščino (npr. stanovanjska hiša ali stanovanje), pomeni edini dom in je tudi sama socialno šibka in nezmožna povračila dane socialne pomoči zapustniku. V takih primerih (sploh če gre za premoženje večje vrednosti, za katero ni mogoče trditi, da bi za Republiko Slovenijo pomenilo breme ali bi zaradi njegovega upravljanja ali razpolaganja s tem premoženjem imela nesorazmerne stroške) se Republika Slovenija omejitvi dedovanja ne more odpovedati, so pa taki primeri lahko velikokrat razlog za velike osebne in socialne stiske dedičev, ki poleg tega, da izgubijo svoj dom, katerega lastnik je bil pokojni, lahko privedejo do novih socialnih težav. Po mnenju Državnega odvetništva RS bi bila zato smiselna sprememba 129. člena ZD v smislu, da bi se v določenih (izjemnih) okoliščinah Republika Slovenija lahko odpovedala pravici do omejitve dedovanja tudi v primeru dedičev drugega dednega reda (predvsem zapustnikovih staršev in bratov in sester) pod določenimi pogoji – splošnim pogojem, da so sami potrebni pomoči, ter pod posebnim pogojem, na primer da jim premoženje pomeni dom, da so živeli v skupnem gospodinjstvu z zapustnikom, da nimajo v lasti drugega primernega bivališča in podobno.

V zvezi z institutom odpovedi omejitve dedovanja je treba opozoriti, da merila za izpolnitev pogojev za uveljavitev odpovedi omejitve dedovanja niso zakonsko določena. Zato si Državno odvetništvo RS ob sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter drugimi upravljavci premoženja prizadeva za uveljavitev meril, ki omogočajo enakopravno obravnavo izvedbe tako omejitve kot tudi uveljavitve instituta odpovedi omejitvi dedovanja.

1.7.4.2.4 Predlogi za spremembe in dopolnitve normativne ureditve

V zvezi z uveljavljanjem pravice do omejitve dedovanja Državno odvetništvo RS opozarja na problematiko uveljavljanja te pravice v zapuščinskem postopku, ko je zapustnik, ki prejema socialne prejemke, za časa življenja z dediči sklenil pogodbo o dosmrtnem preživljanju, na podlagi katere dediči postanejo lastniki zapustnikovega premoženja v trenutku njegove smrti in se ob smrti zapustnika vknjižijo v zemljiško knjigo na celotnem premoženju, kar posledično pomeni, da se zapuščinska masa ne oblikuje oziroma da to premoženje ne spada v zapuščinsko maso, iz katere bi si Republika Slovenija na podlagi omejitve dedovanja lahko delno povrnila izplačane socialne prejemke, in do omejitve dedovanja torej sploh ne pride. V kolizijo z lastninsko pravico dedičev pride ob smrti zapustnika torej pravica Republike Slovenije do omejitve dedovanja, torej pravica dajalca socialne pomoči do njene delne povrnitve. Taki primeri se v praksi dogajajo po spremembi Zakona o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 88/16; v nadaljevanju: ZSVarPre-E), ki se je začel uporabljati februarja 2017. V preteklosti so sklepanje takih poslov preprečevale v zemljiško knjigo vpisane zaznambe prepovedi odtujitve in obremenitve, skladno s spremembami pa so se po uradni dolžnosti v zemljiški knjigi izbrisale vse zaznambe prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin, ki so izpolnjevale naslednja merila: so bile vpisane v informatizirano glavno knjigo po 1. januarju 2012, so vpisane v korist Republike Slovenije in je vpis zaznambe prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine temeljil na odločbi centra za socialno delo o upravičenosti do denarne socialne pomoči oziroma varstvenega dodatka. Ker je zakon tako odpravil zaznambe prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin, ki jih imajo v lasti prejemniki socialnih pomoči, lahko prihaja do zlorab z namenom, da bi bilo Republiki Sloveniji onemogočeno, da pride do vsaj delnega povračila danih socialnih prejemkov v primerih, ko so prejemniki ob smrti lastniki nepremičnega premoženja (ki je, vsaj deloma, ostalo v lasti oziroma se ni zmanjšalo tudi na račun prejetih socialnih pomoči). Po oceni Državnega odvetništva RS bi bila zato smiselna sprememba ZSVarPre-E tako, da bi spet omogočila vpisovanje zaznamb prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin, ki jih imajo v lasti prejemniki socialnih prejemkov.

Prav tako bi bilo po mnenju Državnega odvetništva RS smiselno zakonsko urediti tudi pravico do omejitve dedovanja takrat, ko pride do stečaja zapuščine; v tem primeru namreč stečajni upravitelji terjatev Republike Slovenije obravnavajo kot navadno in ne več prednostno, s čimer se izgubi ves pomen omejitve dedovanja, ki v svojem bistvu pomeni, da tega dela zapuščine sploh ne bi smeli prenesti v stečajno maso, saj ni več del zapuščine. Na ta način Republika Slovenija izgubi svojo pravico do prednostnega poplačila dane socialne pomoči.

Državno odvetništvo RS opozarja na problematiko izbrisa bremen na premoženju, ki izvira iz zapuščine brez dedičev. V preteklosti je težave povzročal prevzem prezadolžene zapuščine, dedovanju katere so se dediči iz tega razloga tudi odpovedali, v posledici česar je Republika Slovenija, ki je prevzela zapuščino, odgovarjala za zapustnikove dolgove z vsem svojim premoženjem do višine vrednosti podedovanega premoženja. S sprejetjem novele ZD, ki je začela veljati 22. 10. 2016, so te težave sicer odpadle. V 142.a členu ZD je namreč določeno, da Republika Slovenija, ki ji je bila izročena zapuščina brez dedičev, ne odgovarja za dolgove zapustnika. Upniki imajo namreč predhodno možnost v šestmesečnem oklicnem roku predlagati prenos zapuščine v stečajno maso. Če upniki tega ne storijo, sodišče zapuščino prenese na državo, ki za zapustnikove dolgove na podlagi navedenega določila ZD ne odgovarja. Vendar pa navedeni člen v primeru, ko pridobi država po navedeni določbi v last nepremičnine, na katerih so vknjižena bremena (hipoteke), položaja ne ureja v celoti, saj novela ZD v zakon ni vnesla določila o izbrisu bremen na nepremični zapuščini po uradni dolžnosti. Zapuščinsko sodišče ima v določilu 216. člena ZD pravno podlago za odreditev vpisa lastninske pravice v korist Republike Slovenije, saj gre za vpis, ki je potreben, da se nepremično premoženje izroči oziroma dejansko prenese na Republiko Slovenijo, nima pa pravne podlage za izbris bremen na izročenih nepremičninah po uradni dolžnosti, tako kot ga ima na primer izvršilno sodišče, ki na podlagi določila prvega odstavka 192. člen ZIZ zemljiški knjigi po uradni dolžnosti odredi tako vpis lastninske pravice v korist kupca kot tudi izbris zastavnih pravic na prodanih nepremičninah. Navedeno povzroča prihodnjim upravljavcem tako pridobljenih nepremičnin (SKZG, SiDG, d. o. o., MJU), ki so obremenjene z različnimi bremeni, precejšne težave z urejanjem premoženjskopravnih razmerij z nosilci in imetniki teh bremen. Vse to je povezano z dodatnim delom in precejšnimi stroški. Dejstvo je, da je zakon po izpeljanem postopku zapuščine brez dedičev izključil odgovornost države za prav vse zapustnikove dolgove, torej tudi tiste, zavarovane s hipoteko. Okoliščina, da je hipoteka še vedno vknjižena v zemljiško knjigo, tako ne pomeni, da je zavarovana terjatev zoper državo zaradi tega še vedno izterljiva. Vknjižena hipoteka je izvotljena in ne služi več svojemu namenu. Upnik tako glede na prvi odstavek 142.a člena ZD od Republike Slovenije svoje s hipoteko zavarovane terjatve ne more izterjati. V teh in tem podobnih primerih hipoteka, čeprav neizterljiva, ostane vknjižena in je Republika Slovenija, ki je lastninsko pravico na nepremičnini dobila na podlagi zakona, primorana vložiti izbrisno tožbo, kar vodi k nepotrebnemu obremenjevanju sodišč in k nepotrebnim stroškom postopka.

Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo smotrno razmisliti o dopolnitvi ZD v primerih, ko zapuščina postane last Republike Slovenije na podlagi 9. člena ZD in v zapuščino spada tudi nepremično premoženje, na način, da bi zapuščinsko sodišče v sklepu o dedovanju, izdanem na podlagi 9. člena ZD, lahko odredilo tudi izbris hipoteke po uradni dolžnosti, če bi bile nepremičnine obremenjene s hipotekami.

Državno odvetništvo RS opozarja še na primer, v katerem se je v zvezi s temeljem tožbenega zahtevka zastavilo pravno vprašanje, ali pojem vrednost prejete pomoči pomeni valorizirano vrednost. Državno odvetništvo RS je v zapuščinskem postopku po pokojnem, ki je užival pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu, in sicer je med življenjem prejemal varstveni dodatek in denarno socialno pomoč, na podlagi 128. člena ZD uveljavljala omejitev dedovanja ter predlagala, da se dedovanje v skladu s 54.a členom ZSVarPre omeji do višine vrednosti denarne socialne pomoči, zmanjšane za 12 najvišjih mesečnih zneskov in nato še zmanjšane za 1/3 preostalih mesečnih zneskov. Višino terjatve in omejitev dedovanja je Republika Slovenija uveljavljala v valorizirani vrednosti. Tožena stranka se je kot zapustnikova pravna naslednica priglasila k dedovanju in terjatev Republike Slovenije prerekala ter predlagala, da se prizna le nerevalorizirani del terjatve, svoje stališče pa utemeljevala predvsem s sklicevanjem na 54.a člen ZSVarPre, ki določa, da se dedovanje omeji do višine 2/3 prejetih sredstev (in torej ne govori o vrednosti prejete pomoči), ter na sodno prakso, in sicer sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cp 295/2020 z dne 17. 4. 2020, s katerim je sodišče ugodilo pritožbenemu ugovoru dedinje in odločilo, da ni dolžna plačati valorizacijskih obresti od 2/3 prejetih sredstev, ki jih je zapustnik prejel iz naslova socialnih prejemkov. Svojo odločitev je sodišče utemeljilo s sklicevanjem na 54.a člen ZSVarPre, ki določa, da se dedovanje omeji do višine 2/3 prejetih sredstev, in na določbe Obligacijskega zakonika, ki v 374. členu določa, da dolžnik dolguje poleg glavnice tudi obresti samo, če tako določa zakon ali če se upnik in dolžnik tako dogovorita. Zapuščinsko sodišče je upnico Republiko Slovenijo, ki je pokojniku plačevala denarno socialno pomoč na podlagi določb ZSVarPre, napotilo na pot pravde, saj predpis nima določb glede valorizacije izplačanih zneskov pomoči, ZD pa v 128. členu določa, da 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 države.

Državno odvetništvo RS meni, da sta valorizacija prejete denarne socialne pomoči in posledično uveljavljenje omejitve dedovanja v valorizirani vrednosti utemeljena. Zakonska podlaga za to je 128. člen ZD, ki določa, da se dedovanje omeji do višine vrednosti prejete socialne pomoči, če ni v predpisih o socialnem varstvu določeno drugače. Takšno stališče že izhaja tudi iz sodne prakse:

* sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 492/92 z dne 28. 1. 1993, iz katerega izhaja, da pri omejitvi dedovanja ne gre le za nominalne zneske plačane oskrbnine, ampak je odločilna tista vrednost, ki jo ima ustrezni del zapustnikovega premoženja, ki je enak prejeti družbeni pomoči;
* sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 278/2000 z dne 7. 12. 2000, v kateri je sodišče prav tako odločilo, da pri določbah 128. člena ZD ne gre za nominalne zneske plačane pomoči, ampak je odločilna tista vrednost dane pomoči, ki je vrednostno (in ne nominalno) enaka prejeti družbeni pomoči v trenutku, ko nastopi obveznost vrnitve.

Z valorizacijo pa se ne ohranja le realna vrednost prejete pomoči, njen namen je tudi zmanjševanje razlik v vrednosti nominalno prejetih zneskov socialne pomoči s ciljem enake obravnave. Brez valorizacije bi bili namreč privilegirani tisti dediči, katerih zapustniki so prejemali pomoč daljše časovno obdobje oziroma so jo prejemali v obdobju, ki je bolj oddaljeno od smrti zapustnika, saj se s potekom časa namreč vrednost prejete socialne pomoči manjša.

Državno odvetništvo RS je glede določb 54.a člena ZSVarPre prepričano, da navedeni člen določa le način izračuna višine pomoči, ki jo je treba omejiti, in da gre v prvem odstavku 54.a člena, ki govori o višini prejete pomoči (in ne o vrednosti), za notranje neskladje v zakonu oziroma za redakcijsko napako, saj zakon že v tretjem odstavku istega tega člena govori o vrednosti prejete pomoči.

Državno odvetništvo RS obravnava nekaj sporov z navedeno problematiko in pričakuje, da se bodo sodni postopki zaključili v korist Republike Slovenije. Če pa bodo sodišča sledila stališču, ki ga je Višje sodišče v Ljubljani sprejelo v sklepu opr. št. I Cp 295/2020 z dne 17. 4. 2020, bo treba razmisliti o spremembi prvega odstavka 54.a člena ZSVarPre in ga poenotiti z določbo 128. člena ZD in tudi s tretjim odstavkom 54.a člena ZSVarPre, ki določata, da se dedovanje omeji v višini vrednosti prejete socialne pomoči.

###### 1.7.4.3 Razdružitev solastnine

Glede nepravdnih postopkov za razdružitev solastnine Državno odvetništvo RS opozarja, 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, treba vključiti tudi različne sodne izvedence, ki najprej ocenijo vrednosti nepremičnin ter nato še pripravijo predlog razdružitve med posamezne solastnike. Zaradi vključitve 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 zastopa različne subjekte, katerih interesi si pogosto 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. Problematika sodelovanja upravljavcev ostaja tako aktualna predvsem pri usklajevanju stališč SKZG in SiDG v sodnih postopkih razdružitve solastnine, vendar pa taka težava lahko nastane tudi pri zastopanju naših strank z različnimi stališči v drugih postopkih (npr. v postopku določitve meje, pa tudi v postopkih za ugotovitev lastninske pravice, npr. na podlagi priposestvovanja). Tu ne gre za vprašanje poenotenja vsebinskih stališč, pač pa za različna naziranja naših strank glede rešitve posamezne zadeve in posledično njihova pričakovanja po našem zastopanju v zadevi, ki pa je enovita in pravno dejanje ene naše stranke nujno vpliva na sodni postopek. Državno odvetništvo RS se tako znajde v položaju, ko mora v sodnem postopku zastopati stališče SKZG in nasprotno stališče SiDG, kar je dejansko nesprejemljivo, saj je Državno odvetništvo RS zastopnik Republike Slovenije ter enovito ščiti njene premoženjske in druge pravice in interese.

Državno odvetništvo RS je opazilo tudi oviro za reševanje spornih zadev v predhodnih postopkih po 27. členu ZDOdv, postopkih mediacije in sodnih postopkih, če se zahtevek nanaša na zemljišča v lasti Republike Slovenije, ko so v upravljanju SiDG, d. o. o., saj le-ta odgovarja, da veljavni predpisi, tj. Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije, Pogodba o razpolaganju z gozdovi v lasti Republike Slovenije in pridobivanju gozdov št. 2330-16-000114 z dne 30. 6. 2016 in dodatek št. 1 k Pogodbi o razpolaganju z gozdovi v lasti Republike Slovenije in pridobivanju gozdov št. 2330-16-000114 z dne 29. 3. 2017, ter na njihovi podlagi sprejeta Pravila o izvedbi postopka razpolaganja in pridobivanja gozdov z dne 2. 8. 2019 družbi SiDG, d. o. o., ne omogočajo sklepanja pravnih poslov oziroma urejanja prenosa lastninske pravice na nepremičninah, saj z nepremičninami lahko razpolagajo le v skladu s predvidenim letnim načrtom, ki pa ne vključuje morebitnih navedenih postopkov. Navedeno pomeni, da je sporno zadevo, kadar gre za zemljišča v lasti Republike Slovenije, ki so v upravljanju SiDG, d. o. o., dejansko nemogoče rešiti na miren način. Ovira je tudi razlaga šestega odstavka 47. člena Zakona o gozdovih, ki prepoveduje parcelacijo na zemljiščih, ki so po obsegu manjša od 5 ha.

Državno odvetništvo RS sicer pričakuje, da bo postopkov razdružitve solastnine v prihodnosti še več, saj je Republika Slovenija v zemljiški knjigi še vedno v mnogih primerih vpisana kot solastnica nepremičnin v idealnem deležu, takšno solastništvo pa onemogoča izključne rabe posameznega dela nepremičnine in tudi pogosto onemogoča morebitno razpolaganje s solastniškimi deleži, od katerih pa Republika Slovenija največkrat nima materialnih koristi. Težave v teh postopkih se pojavljajo predvsem zaradi velikega števila nepremičnin, ki se razdružujejo, in velikega števila solastnikov, zaradi česar prihaja do sprememb na nasprotni strani (dedovanja, prodaje). V času poteka postopka razdružitve prihaja do sklepanja kupoprodajnih pogodb, s katerimi SKZG od določenih solastnikov pridobiva solastne deleže na teh nepremičninah in si s tem povečuje solastninski delež, kar pomeni spreminjanje solastnih deležev, s čimer pa so nato povezane še dodatne težave.

###### 1.7.4.4 Zemljiškoknjižni postopki

1.7.4.4.1 Splošno

Tovrstni postopki že vrsto let sestavljajo pomemben delež pri obsegu dela na Državnem odvetništvu RS. Državno odvetništvo RS vse tovrstne vpise opravlja prek e-ZK. Postopek vpisa je izredno formaliziran, zaradi česar je zadeve mogoče obravnavati le ob dobrem poznavanju posameznih šifer postopkov. Zaradi pogostih tehničnih težav portala E-sodstvo pa je izvedba teh dejavnosti pogosto nemogoča oziroma jo je treba večkrat ponoviti.

Poleg tega se je v praksi pokazalo, da v veliki večini primerov listinska dokumentacija za vknjižbo posamezne pravice, s katero razpolaga zastopani subjekt, ni ustrezna. Tako je treba še pred samo vknjižbo lastninske pravice izvesti postopek za vzpostavitev listine, ki bo kasneje ustrezna podlaga za vknjižbo lastninske pravice v zemljiško knjigo.

V praksi Državno odvetništvo RS zaznava problematiko pri zemljiškoknjižnih vpisih javnega dobra, saj zemljiškoknjižno stanje nepremičnine nemalokrat izkazuje le vpisano javno dobro brez navedbe lastnika, kar povzroča težave pri upravljanju tega premoženja in razpolaganju z njim.

Državno odvetništvo RS zaznava tudi problematiko, ki se nanaša na parcele, ki so v zemljiški knjigi vpisane kot javno dobro, vendar za te ni (več) pravne podlage za lastninjenje po nobenem področnem predpisu. Po mnenju Državnega odvetništva RS bi bila za tovrstne primere potrebna sistemska zakonska rešitev na način, kot je to urejeno v Zakonu o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini za lastninjenje nepremičnin, vpisanih v zemljiško knjigo kot družbena lastnina. Do takrat pa je reševanje tovrstnih primerov možno le individualno, in sicer na način, da se uredijo pretekli zmotni materialnopravni vpisi v okviru tekočega urejanja zemljiške knjige, ki ga Državno odvetništvo RS izvaja na tem področju.

1.7.4.4.2 Problematika vknjižbe lastninske pravice v korist Republike Slovenije pri nepremičninah, ki so po namenski rabi kmetijska zemljišča

Državno odvetništvo RS zaznava težave tudi pri obravnavi predlogov za vknjižbo lastninske pravice v korist Republike Slovenije pri nepremičninah, ki so po namenski rabi kmetijska zemljišča, v zemljiški knjigi pa je vpisana družbena lastnina.

Čeprav koncept družbene lastnine že dolga leta ne obstaja več, je v zemljiški knjigi pri posameznih nepremičninah še zmeraj kot imetnik lastninske pravice vpisano splošno ljudsko premoženje in podobni titularji, dejansko pa gre za nepremičnine, ki so v lasti Republike Slovenije. Težave z ureditvijo zemljiškoknjižnega stanja se pojavljajo pri nepremičninah, ki so kmetijska zemljišča in so v upravljanju Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov.

Dne 23. 2. 1993 sprejeti Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ), ki je začel veljati 11. 3. 1993, v 14. členu določa, da kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last Republike Slovenije oziroma občin po zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij oziroma po zakonu o zadrugah, ter kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način, postanejo z dnem uveljavitve tega zakona last Republike Slovenije oziroma občin in se po stanju ob uveljavitvi tega zakona prenesejo na sklad oziroma na občino. Zakon glede prenosa teh zemljišč v 16. členu določa, da upravljavci prenesejo kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove na sklad oziroma občino in predložijo skladu oziroma občini bilanco po stanju na dan 31. 12. 1992 skupaj z urejeno dokumentacijo za ta kmetijska zemljišča, kmetije in gozdove najpozneje v šestih mesecih po uveljavitvi tega zakona. Če upravljavci ne prenesejo kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na sklad oziroma občino v roku, poskrbi za izvedbo prenosa sklad oziroma občina. Zakon glede prenosa teh nepremičnin tudi napotuje na smiselno uporabo Navodila o izvedbi prenosa kmetijskih zemljišč od družbenih pravnih oseb, ki niso kmetijske organizacije, v kmetijski zemljiški sklad (Uradni list SRS, št. 15/79).

Kljub časovni oddaljenosti sprejetja ZSKZ, ki je izrecno uredil način prenosa kmetijskih zemljišč v družbeni lastnini na Republiko Slovenijo in v upravljanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov, Državno odvetništvo RS ugotavlja, da prenos teh zemljišč še ni v celoti urejen, tudi ne v zemljiški knjigi. Državno odvetništvo RS namreč od sklada še zmeraj prejema predloge za vknjižbo lastninske pravice Republike Slovenije na nepremičninah, pri katerih je v zemljiški knjigi vpisana družbena lastnina*.*

Težava ureditve zemljiškoknjižnega vpisa je v tem, da nekdanji upravljavci družbenih zemljišč ne obstajajo več, zato sklad nima več pogodbene stranke, s katero bi lahko sklenil ustrezno pogodbo o prenosu lastninske pravice, kot to določajo 16. člen ZSKZ in navodila, ter tako pridobil potrebno listino, ki jo 40. člen Zakona o zemljiški knjigi (ZZK-1) zahteva za vknjižbo lastninske pravice.

Sklad zato v teh primerih deluje tako, da Državnemu odvetništvu RS pošilja predloge za vložitev zemljiškoknjižnega predloga za vknjižbo lastninske pravice »na podlagi zakona«, sklicujoč se na historične izpise iz zemljiške knjige in potrdila o namenski rabi nepremičnin/lokacijske informacije, ki izkazujejo izpolnitev pogojev iz 14. člena ZSKZ.

Čeprav so posamezna zemljiškoknjižna sodišča v preteklosti takšne vpise dopuščala in je bila tudi praksa višjih sodišč v teh zadevah različna, je zdaj stališče Višjega sodišča v Kopru, ki je v skladu z določili 126. člena ZZK-1 kot sodišče druge stopnje izključno pristojno za odločanje o vseh pritožbah v zemljiškoknjižnih zadevah, enotno. Tako iz novejših odločitev (VSK sklep CDn 148/2020, VSK sklep CDn 249/2017, VSK sklep CDn 212/2012, VSL sklep III Cp 1237/2009) izhaja *enotno stališče sodišča, da je v tudi primeru lastninjenja kmetijskih zemljišč v družbeni lastnini za vknjižbo lastninske pravice Republike Slovenije v zemljiško knjigo potrebna ustrezna listina, kot to določa 40. člen ZZK-1, ki je matični predpis na tem področju. Tako upoštevajoč v zemljiškoknjižnem postopku uveljavljeno načelo formalnosti, določil o obveznosti predložitve ustrezne listine ni mogoče obiti.* Navedeno stališče izhaja tudi iz na spletu javno dostopnega gradiva: Pridobitev lastninske pravice na nepremičninah na izviren način in vpis v zemljiško knjigo, avtorice Jože Velkaverh, sodnice na Višjem sodišču v Kopru.

Res je sicer v tovrstnih zadevah še zmeraj zaslediti, da v posameznih, sicer zelo redkih primerih sodišča prve stopnje dovolijo vknjižbo tudi brez ustrezne listine iz 40. člena ZZK-1, vendar je Državno odvetništvo RS mnenja, da vlaganje zemljiškoknjižnih predlogov brez ustrezne pravne podlage, zgolj na podlagi predvidevanj, da mu bo morebiti ugodeno, ni ustrezen način. Prav tako je iz sodne prakse mogoče ugotoviti, da se je v preteklosti skušala doseči vknjižba lastninske pravice Republike Slovenije na kmetijskih zemljiščih z vložitvijo predloga, da sodišče samo po uradni dolžnosti izvede vpis lastninske pravice Republike Slovenije, ki je postala lastnica na podlagi prvega odstavka 14. člena ZSKZ, čemur pa sodišče prav tako ni sledilo oziroma ne sledi več (VSL sklep II Cp 479/10 z dne 15. 4. 2010).

Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo treba v teh zadevah, za katere ocenjujemo, da jih ni zanemarljivo malo, poiskati sistemsko rešitev.

V skladu z 8. točko prvega odstavka 40. člena ZZK-1 se namreč vknjižba lastninske pravice lahko dovoli tudi na podlagi pravnomočne ali dokončne odločbe državnega organa, če zakon (materialnopravni predpis) določa, da se stvarne pravice lahko pridobijo na njeni podlagi, pri čemer ZSKZ v obstoječem besedilu takšne podlage trenutno ne daje.

Takšno določilo na primer vsebuje Zakon o vodah (ZV-1), ki 182. členu določa, da z dnem uveljavitve tega zakona zemljišča, ki so na dan uveljavitve tega zakona vpisana v zemljiško knjigo kot vodno zemljišče, voda in podobno in so javno dobro, splošno ljudsko premoženje, družbena last in podobno, preidejo v last Republike Slovenije (podobno, kot je določilo 14. člena ZSKZ). Nato pa ZV-1 v 185. členu (vpis zemljiško knjigo) izrecno določa, da zemljišča iz 182. člena z ugotovitveno odločbo določi ministrstvo, pristojno za vode. Takšna pravnomočna ugotovitvena odločba ministrstva pa je podlaga za vknjižbo lastninske pravice Republike Slovenije in kot takšna pomeni veljavno listino iz 40. člena ZZK-1.

Glede na navedeno Državno odvetništvo RS meni, da bi bilo za sistemsko in celovito ureditev zemljiškoknjižnega stanja kmetijskih zemljišč v lasti Republike Sloveniji, pri katerih je še zmeraj vpisana družbena lastnina oziroma nekdanji upravljavci ali imetniki pravice uporabe, ki ne obstojijo več, treba spremeniti določila ZSKZ tako, da se za potrebe prenosa teh nepremičnin določi pristojno ministrstvo kot državni organ, ki lahko izda odločbo iz 8. točke prvega odstavka 40. člena ZZK-1, ki vsebuje ugotovitev izpolnitve pogojev iz 14. člena ZSKZ in kot takšna pomeni veljavno listino za vknjižbo lastninske pravice v korist RS.

1.7.4.4.3 Druga pravna problematika

Državno odvetništvo RS opozarja na problematiko vrstnega reda vpisovanja predlogov v zemljiško knjigo, ki bi prav tako verjetno terjala spremembo zakonodaje. Dogaja se namreč, da zaradi ene predhodne plombe (npr. zaradi ugovora) čakajo po več mesecev (lahko tudi več let) vsi preostali nadaljnji predlagani vpisi, kljub temu, da se predhodna plomba morda nanaša le na eno nepremičnino, ki je vsebovana v nadaljnjem predlogu, ki čaka na vpis. Smiselno bi bilo, da bi v takih zadevah zemljiškoknjižni referent imel možnost, da bi kljub enovitemu predlogu izvedel več vpisov (za nepremičnine, ki jih plomba ne zadeva, bi vpis opravil, nepremičnine, za katere plomba velja, bi na vpis počakale do rešitve predhodne plombe). Taka rešitev se zdi smiselna iz razloga ažurnosti zemljiškoknjižnih podatkov, predvsem ko je od vpisa posameznega dejstva ali pravice v zemljiško knjigo odvisen kakšen drug postopek (npr. izvršba).

Državno odvetništvo RS opozarja na problematiko izbrisa hipoteke in ugotavlja, da v praksi še vedno veliko težav povzroča Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zemljiški knjigi (ZZK-1E), ki je spremenil 90. člen, tako da je v drugi točki črtal besedilo *»zaradi umika predloga za izvršbo«* in v celoti četrti odstavek, ki se je glasil »*Izbris zaznambe izvršbe in hipoteke iz prejšnjega odstavka se dovoli tudi na predlog, ki mu je priloženo notarsko overjeno zemljiškoknjižno dovolilo upnika, v čigar korist je vknjižena ta hipoteka.«*

Zemljiškoknjižna sodišča zemljiškoknjižne predloge za izbris vknjižene hipoteke na podlagi izbrisnega dovoljenja zavračajo, izvršilna sodišča pa ne dopuščajo več umika, ko je izvršilni postopek že pravnomočno ustavljen. Upnik tako ne more izbrisati vknjižene hipoteke. Tako se zastavlja vprašanje, kako v teh primerih izposlovati izbris bremen iz zemljiške knjige.

V zvezi z obravnavano tematiko so relevantne določbe 64. in 86. do 90. člena ZZK-1. Zaznamba izvršbe in (posledična) vknjižba hipoteke je bila namreč opravljena na podlagi sklepa o izvršbi, ki ga je izdalo izvršilno sodišče (tako imenovana prisilna hipoteka) na podlagi 86. in 88. člena ZZK-1. Na podlagi navedenih določb zemljiškoknjižno sodišče vpiše zaznambo sklepa o izvršbi in obenem po uradni dolžnosti dovoli vknjižbo hipoteke v zavarovanje upnikove terjatve, ki je predmet izvršilnega postopka, in sicer na podlagi obvestila izvršilnega sodišča, ki mu je priložen sklep o izvršbi. Izbris zaznambe izvršbe je nato specialno urejen v 90. členu ZZK-1, kjer pa zdaj ni več določbe četrtega odstavka. Ta je določala, da se izbris zaznambe izvršbe in hipoteke dovoli tudi na predlog, ki mu je priloženo notarsko overjeno zemljiškoknjižno dovolilo upnika, v čigar korist je vknjižena hipoteka. Ta določba je bila z novelo ZZK-1E črtana iz besedila 90. člena ZZK-1. Zakonodajalec je izbris te določbe utemeljeval z argumentom, da se s tem onemogoča možnost, da do izbrisa zaznambe izvršbe in izbrisa hipoteke, ki je bila vknjižena v zvezi z zaznambo izvršbe, pride na podlagi predloga, ki mu je priloženo notarsko overjeno dovolilo upnika, v čigar korist je vknjižena ta hipoteka. S tem naj bi se odpravljalo tveganje, da bi do izbrisa hipoteke in s tem izgube zavarovanega položaja upnika prišlo kljub dejstvu, da do umika predloga za izvršbo in ustavitve izvršbe ne bi prišlo. Drugih razlogov zakonodajalec ni navedel. Navedeno obrazložitev je po oceni Državnega odvetništva RS mogoče razumeti zgolj ob predpostavki, da izvršilni postopek še poteka (podobno kot je to urejeno v ZZK-1 glede vknjižbe prenosa hipoteke na novega upnika med trajanjem izvršilnega postopka). Kolikor pa je ta že pravnomočno ustavljen in tako v njem ni več mogoče odločati, to ne more ovirati izbrisa zaznambe izvršbe in vknjižbe hipoteke, ki sta bili opravljeni v izvršilnem postopku. Do pravnomočno zaključenega izvršilnega postopka lahko namreč pride na več načinov (kot izhaja iz določb ZIZ) in ne zgolj z umikom predloga za izvršbo in ustavitvijo izvršilnega postopka. Upniku mora biti tudi v teh primerih omogočena pravna možnost, da doseže izbris teh vpisov iz zemljiške knjige, če je takšna njegova volja. V nasprotnem primeru bi prišli do položaja, ko tovrstnih vpisov po pravnomočno zaključenih izvršilnih postopkih na drugi podlagi (torej ne z umikom predloga za izvršbo in ustavitvijo izvršilnega postopka, kot npr. v primeru, ko sodišče ustavi izvršbo zaradi neuspešne druge javne dražbe – prim. 194. člen ZIZ) iz zemljiške knjige ne bi bilo mogoče nikdar izbrisati, kar pa gotovo ni bil namen zakonodajalca ob črtanju določbe četrtega odstavka 90. člena ZZK-1.

Če se je s črtanjem določbe četrtega odstavka 90. člena ZZK-1 varovala izguba zavarovanega položaja upnika, potem ne more biti s tem v nasprotju, če upnik sam z izdajo zemljiškoknjižnega dovolila soglaša z izbrisom zaznambe izvršbe in vknjižbe hipoteke, ki sta bili vpisani v njegovo korist.

Ob navedenem Državno odvetništvo RS ne vidi ovir, da se v primeru, ko ZZK-1 za izbris zaznambe izvršbe in vknjižbe hipoteke ne vsebuje (več) specialne določbe o izbrisu takšnega vpisa na podlagi predloga, ki mu je priloženo notarsko overjeno zemljiškoknjižno dovolilo upnika, v čigar korist je vknjižena hipoteka, uporabijo skupne določbe ZZK-1 o zaznambah, ki določajo, na podlagi katerih listin je mogoče doseči izbris tega pravnega dejstva iz zemljiške knjige, v tem primeru določba 64. člena ZZK-1 v povezavi z 90. členom ZZK-1 (prim. tudi Zakon o zemljiški knjigi s komentarjem in sodno prakso, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, dr. Matjaž Tratnik, GV Založba, Ljubljana 2022, komentar k 86. členu ZZK-1, str. 251).

Izbris zaznamb izvršbe in izbris hipotek iz zemljiške knjige se torej lahko opravita na podlagi zemljiškoknjižnega dovolila hipotekarnega upnika, na katerem je njegov podpis notarsko overjen, oziroma na podlagi predloga hipotekarnega upnika, na katerem je njegov podpis notarsko overjen, kot izhaja iz tretjega odstavka 64. člena ZZK-1 v zvezi s tretjim odstavkom 90. člena ZZK-1.

V primerih, ko izvršilni postopek še poteka, pa je na mestu umik predloga za izvršbo, na podlagi katerega bi prišlo do ustavitve izvršbe in razveljavitve izvršilnih dejanj, tak sklep izvršilnega sodišča pa bi bil podlaga za izbris zaznambe izvršbe in vknjižbe hipoteke (43. in 76. člen ZIZ in 90. člen ZZK-1).

###### 1.7.4.5 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

Državno odvetništvo RS ocenjuje, da sodni postopki za določitev odškodnine za razlaščena zemljišča sicer potekajo tekoče, vendar so dolgotrajni, saj mora vrednost nepremičnine oceniti izvedenec, udeleženci pa imajo pravico, da se o tako izdelani cenitvi ustrezno opredelijo.

Državno odvetništvo RS opozarja, da bi bilo postopkov za določitev odškodnine še bistveno več, če si Državno odvetništvo RS že v razlastitvenih postopkih ne bi prizadevalo za sklenitev sporazumov o višini odškodnine.

###### 1.7.4.6 Postopki razglasitve pogrešanca za mrtvega

Državno odvetništvo RS opaža, da se je v letu 2023 povečalo število zadev v postopkih razglasitve pogrešanca za mrtvega.

Trend naraščanja teh zadev je bil sicer razviden že zadnjih nekaj let, pri čemer je povečanje pripada po tem temelju v lanskem letu po oceni Državnega odvetništva RS posledica intenzivnejšega urejanja državne infrastrukture na nekaterih območjih. Gre za primere, ko direkcija za infrastrukturo ali drug upravljavec zaradi ureditve premoženjskopravnih razmerij na cestah, ki so v upravljanju državnih organov, teh razmerij ne more urediti, preden ni speljan postopek proglasitve za mrtvega, kadar iz zemljiške knjige izhaja, da je lastništvo vpisano na osebo, za katero se predvideva, da je že več let mrtva. V nadaljevanju, po pravnomočnosti sklepa o razglasitvi pogrešanega za mrtvega, sledi predlog za uvedbo zapuščinskega postopka.

V teh primerih se pogosto naleti na nepremičnine, pri katerih so v zemljiški knjigi navedeni pomanjkljivi podatki, na podlagi katerih osebe ni mogoče identificirati, z drugimi podatki pa običajno ne razpolagamo. Problematika, ki jo pri tem zaznavamo, je torej pomanjkanje podatkov, ki nam jih za potrebe vložitve predloga za razglasitev pogrešanca za mrtvega v zvezi s pogrešanimi pošljejo zastopani subjekti. V večini primerov dobimo le odgovor upravne enote in na primer škofijskega arhiva, s katerim sporočajo, da na podlagi pomanjkljivih podatkov, ki so jim bili poslani, osebe ne morejo identificirati. V zemljiški knjigi so pri starejših vpisih dejansko navedeni pomanjkljivi osebni podatki lastnika oziroma podatki, na podlagi katerih osebe dejansko ni mogoče identificirati, z drugimi podatki pa praviloma ne razpolagamo oziroma do njih ne moremo priti. Osebne podatke teh oseb je tako mogoče najti le na podlagi kakšnih geodetskih odločb, vendar le, če je bila nepremičnina predmet tega postopka. V večini primerov gre sicer za osebe, ki izpolnjujejo pogoj iz 1. in 2. točke prvega odstavka 123. člena ZNP-1, in sicer da o pogrešanem v zadnjih petih letih ni nobenega poročila ter da je od njegovega rojstva preteklo 70 let. Težava pa lahko nastane, ko po uspešno zaključenem postopku razglasitve pogrešanca za mrtvega nepremičnina na podlagi kaducitete postane last Republike Slovenije, dejansko pa se kasneje izkaže, da je bil v preteklosti po tej osebi že izveden zapuščinski postopek z znanimi dediči, zadevna nepremičnina pa ni bila predmet tega postopka.

Prav tako v primeru pomanjkljivih podatkov, s katerimi razpolagamo v teh postopkih, obstaja tudi bojazen, da bi sodišče predlogu za razglasitev pogrešanega za mrtvega ugodilo in bi bila posledično za mrtvo razglašena oseba, ki to dejansko ni.

V teh postopkih je praksa sodišč pri uporabi 126. člena ZNP-1 glede opravljanja poizvedb različna, poleg tega prič običajno v teh postopkih ni.

Od zadnje spremembe ZNP (Uradni list RS, št. [16/19](https://www.iusinfo.si/zakonodaja/rs-16-613-2019), ZNP-1), gre za spremembo drugega odstavka 126. člena glede postavitve skrbnika za poseben primer pogrešancu, ki ga sodišče izbere med odvetniki ali notarji, se v smislu pridobivanja osebnih podatkov o pogrešancih ni spremenilo nič na bolje, je pa te postopke znatno podražilo (odvetnikom pripada nagrada skladno z odvetniško tarifo).

#### 1.8 Postopki razlastitev

##### 1.8.1 Uvod

Državno odvetništvo RS predlaga razlastitev po pooblastilu Vlade RS (sklep Vlade RS št. 02003-26/2017/3 z dne 4. 1. 2018), na podlagi katerega jo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve ali omejitve lastninske pravice, ki se vodijo pred upravnimi organi, pristojnimi za odločanje o razlastitvah nepremičnin v javno korist, zaradi investicij v državne ceste, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodita Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo in Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., ter zaradi investicij v javno železniško infrastrukturo, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodi Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo.

Poleg tega je Državno odvetništvo RS pooblaščeno, da Republiko Slovenijo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve, ki se vodijo pred upravnimi organi, pristojnimi za odločanje o razlastitvah nepremičnin, ki jih Republika Slovenija potrebuje za gradnjo mejnih prehodov in jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodi Ministrstvo za javno upravo.

Poleg tega lahko Vlada RS pooblasti Državno odvetništvo RS tudi za zastopanje Republike Slovenije v drugih razlastitvenih zadevah, na primer v zadevah zaradi urejanja vodne infrastrukture.

##### 

##### 1.8.2 Statistika

V imenu Republike Slovenije je Državno odvetništvo RS v letu 2023 prejelo 889 zadev s področja postopkov razlastitev.

V letu 2023 je imelo Državno odvetništvo RS v delu skupno 2.533 zadev, zaključilo pa jih je 900.

Na koncu obdobja poročanja, to je na dan 1. 12. 2023, je na Državnem odvetništvu RS odprtih še 1.633 zadev s področja postopkov razlastitev.

**Preglednica: Število prejetih in vloženih predlogov za razlastitev v letu 2023 zbirno in po posameznih organizacijskih enotah**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | ZBIRNO 2023 | 2023 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  | LJ | CE | KP | KR | MB | MS | NG | NM | PT |
| Predlog za razlastitev | 889 | 134 | 72 | 208 | 36 | 68 | 74 | 116 | 161 | 20 |

##### 1.8.3 Analiza primerjalnih vrednosti

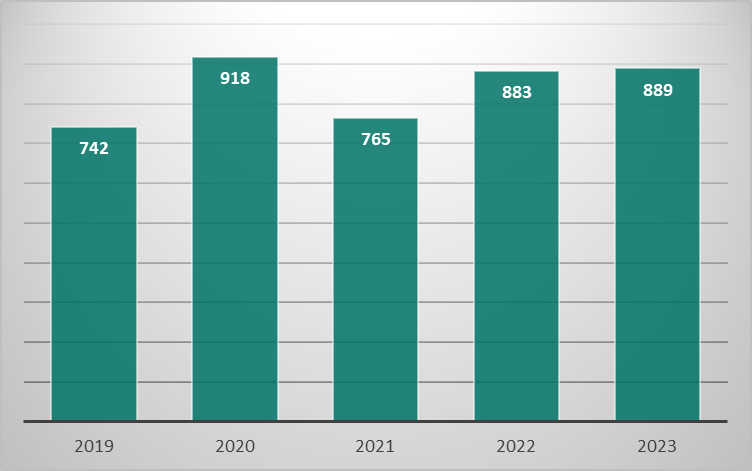
Državno odvetništvo RS je v letu 2023 vložilo 889 predlogov za razlastitev, kar je 0,68 odstotka več kot leta 2022, ko je vložilo 883 predlogov za razlastitev.

V letu 2023 je imelo v delu skupno 2.533 zadev, kar je 9,32 odstotka več kot leta 2022, ko je imelo v delu 2.317 zadev.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo 900 razlastitvenih zadev, kar je 21,79 odstotka več kot v letu 2022, ko je bilo zaključenih (rešenih) 739 zadev.

Na koncu obdobja poročanja, to je na dan 1. 12. 2023, je odprtih še 1.633 zadev s področja postopkov razlastitev, kar je 3,49 odstotka več kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih (nerešenih) 1.578 zadev.

**Grafikon: Število prejetih razlastitvenih zadev v obdobju 2019–2023**



Pripad razlastitvenih zadev se je v letu 2023 v primerjavi z letom 2022 malenkostno povečal, vendar je iz grafikona mogoče razbrati, da v zadnjih petih letih pripad tovrstnih zadev načeloma ostaja na približno enaki ravni. V okviru petletnega obdobja spremljanja prejetih razlastitvenih zadev je bilo sicer največ teh zadev prejetih v letu 2020. Dinamika pripada teh zadev je v veliki meri povezana z investicijskimi projekti države, v zvezi s katerimi se pridobivajo zemljišča za izgradnjo novih avtocestnih oziroma cestnih odsekov in železniške infrastrukture, v zadnjem času pa tudi zemljišča zaradi urejanja poplavnih območij.

##### 1.8.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

###### 1.8.4.1 Splošno

Glede razlastitvenih postopkov, ki potekajo pred upravnimi organi, Državno odvetništvo RS ugotavlja, da si upravne enote prizadevajo za hitro in učinkovito obravnavanje zadev. V vseh zadevah razpisujejo obravnave, kar pomeni, da tovrstne zadeve zahtevajo intenzivno sodelovanje Državnega odvetništva RS. V zadnjem času Državno odvetništvo RS sicer opaža, da se čas reševanja zadev podaljšuje, zato velikokrat ukrepa v smeri pospešitve postopka.

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

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

Število razlastitvenih postopkov je težko napovedati, saj je to odvisno od investicijskih dejavnosti države. Razlastitveni postopki so namreč povezani z načrtovanimi gradnjami posameznih infrastrukturnih objektov in/ali zemljiškoknjižnim urejanjem zemljišč, na katerih so že zgrajeni infrastrukturni objekti; praviloma gre za zemljišča, ki se uporabljajo za redno rabo infrastrukturnega objekta. V navedenih primerih taki posegi pomenijo večje število postopkov hkrati na nekem omejenem območju oziroma gre za »paketni« pripad večjega števila zadev. Glede na to, da že poteka pridobivanje zemljišč za izgradnjo avtocestnih oziroma cestnih odsekov ter posodobitev železniške infrastrukture, v zadnjem času pa je aktualno tudi pridobivanje zemljišč zaradi urejanja poplavnih območij, se tudi v prihodnje pričakuje precejšnje število razlastitvenih postopkov.

###### 1.8.4.2 Predlog dopolnitve 209. člena Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3)

Pri obravnavi ene od pravdnih zadev na Državnem odvetništvu RS se je zastavilo vprašanje, ali je zakonodajalec pri ureditvi 209. člena ZUreP-3 sledil ustavno dopustnemu cilju oziroma ali gre pri obravnavani zakonski določbi za čezmerni poseg v lastninsko pravico posameznika.

V obravnavani zadevi sta tožeči stranki zoper Republiko Slovenijo vložili tožbo na plačilo odškodnine zaradi zakonodajne protipravnosti, in sicer zaradi izostanka zakonske ureditve pravnega varstva lastnikov zemljišč za ureditev razmerij in plačilo odškodnine zaradi omejitve lastninske pravice v primeru, ko tega investitor oziroma razlastitveni upravičenec ne opravi sam in ne izvaja projekta iz državnega prostorskega načrta (v nadaljevanju: DPN), ki je hkrati podlaga za poseg v lastninsko pravico tožnikov.

Tožeči stranki sta lastnika nepremičnin, ki sta po osnovni rabi opredeljeni kot stavbno zemljišče in sta bili vse do sprejetja DPN brez omejitev gradnje. Država je za investitorja, ki je energetska gospodarska družba, za izgradnjo črpalne hidroelektrarne sprejela DPN, z uveljavitvijo katerega se je pri nepremičninah tožečih strank vpisala omejitev rabe, in je bila v posledici omejitve rabe tako tožnikom omogočena le kmetijska raba nepremičnin, kar je pomenilo znatno zmanjšanje vrednosti nepremičnin tožnikov. Investitor več kot 10 let po sprejetju DPN-ja ni začel izvajati projekta in urejati razmerij z lastniki zemljišč iz vplivnega območja DPN-ja. Sodišči prve in druge stopnje sta tožbeni zahtevek zavrnili kot neutemeljen, Vrhovno sodišče RS je zoper sodbo sodišča druge stopnje v zvezi s sodbo sodišča prve stopnje dopustilo revizijo, o kateri pa v času priprave tega poročila o delu še ni odločeno.

V času vložitve tožbe in izdaje sodbe sodišča prve stopnje je veljal Energetski zakon (v nadaljevanju: EZ-1) in Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-2 in ZUreP-3). EZ-1 v II. poglavju ureja omejitev lastninske pravice in razlastitev, za vprašanja, ki jih ne ureja, pa napotuje na zakon, ki ureja razlastitev in omejitev lastninske pravice. ZUreP-2 je v 199. členu določal, da lahko zahtevo za razlastitev vloži razlastitveni upravičenec, če lastnik nepremičnine ne sprejme ponudbe investitorja oziroma razlastitvenega upravičenca, in lastnik nepremičnine, ki lahko zahtevo za razlastitev vloži le, če ima zaradi že zgrajenih objektov, ki so lahko predmet razlastitve, omejeno lastninsko pravico na nepremičninah.

Ne na podlagi ZUreP-2 in tudi ne EZ-1 lastniki nepremičnin, ki ležijo v vplivnem območju DPN, niso imeli pravnega varstva, da bi lahko od investitorja oziroma razlastitvenega upravičenca zahtevali razlastitev z odkupom nepremičnine oziroma pridobitvijo lastninske pravice ali ustanovitev služnosti v javno korist in plačilo odškodnine.

V času izdaje sodbe sodišča druge stopnje je že veljal ZUreP-3, ki je spremenil določbo 199. člena ZUreP-2 tako, da določa, da lahko zahtevo za razlastitev ali ustanovitev služnosti v javno korist vloži tudi razlastitveni zavezanec, če ima lastninsko pravico ali drugo stvarno pravico na nepremičnini omejeno, ker je na tej nepremičnini uveljavljen DPN ali občinski podrobni prostorski načrt (v nadaljevanju: OPPN), z omejitvijo, da lahko zahtevo za razlastitev vloži po poteku desetih let od uveljavitve uredbe o DPN ali odloka o OPPN.

Predmeta zadeva ni problematična le z vidika presoje, ali gre v danem primeru za zakonodajno protipravnost, ker EZ-1 in ZUreP-2, ki sta veljala v času izdaje sodbe sodišča prve stopnje, nista določala pravnega varstva lastnikov zemljišč iz vplivnega območja DPN, če investitor ne začne izvajati projekta.

Mnogo večja težava je sedaj veljavna pravna ureditev, in sicer določba 209. člena ZUreP-3, ki lastniku zemljišča, ki leži v vplivnem območju DPN ali OPPN, pravno varstvo omogoča tako, da lastniku zemljišča dopušča vložiti zahtevo za razlastitev, vendar šele po poteku desetih let od dneva uveljavitve DPN oziroma OPPN, kljub temu, da omejitev lastninske pravice nastane že z dnem uveljavitve DPN ali OPPN, za čas omejitve lastninske pravice pa zakon lastniku nepremičnine ne priznava ustreznega nadomestila. Državno odvetništvo RS meni, da navedena določba lahko pomeni nedopusten poseg v ustavno pravico do zasebne lastnine, in predlaga, da se razmisli o spremembi oziroma dopolnitvi določbe 209. člena ZUreP-3 v delu, ki pravno varstvo lastnikom zemljišč daje šele po poteku desetih let od posega v lastninsko pravico, in sicer tako, da lastnikom zemljišč v obdobju od uveljavitve DPN oziroma OPPN zagotovi primerno nadomestilo za poseg v lastninsko pravico in da rok, po poteku katerega je tudi razlastitvenemu zavezancu dana možnost vložitve zahteve za razlastitev, ustrezno skrajša.

Pravica do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave RS varuje človekovo svobodo na premoženjskem področju in ima dvojni varovalni učinek. Na eni strani varuje položaj posameznega imetnika pravice pred oblastnimi posegi, na drugi strani pa varuje pravne položaje, s katerimi se uresničuje varovanje svobode na premoženjskem področju (svobodo pridobivanja lastnine, uživanje lastnine, pravico do odtujevanja lastnine in zaupanje v pridobljene pravice). 33. člen Ustave RS je neločljivo povezan s 67. in 69. členom Ustave RS. Prvi odstavek 67. člena Ustave RS daje zakonodajalcu pooblastilo, da ob upoštevanju socialne vezanosti lastnine uredi način pridobivanja in uživanja lastnine. Iz 69. člena Ustave RS pa izhaja, da lastninska pravica ni absolutna, temveč se lahko v javnem interesu odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini, pod pogoji, ki jih določa zakonodaja. Zaradi resnosti posega v lastninsko pravico na nepremičnini ustava določa vsebinske in formalne pogoje, pod katerimi je poseg dopusten. Eden izmed pogojev za dopustnost posega v lastninsko pravico zaradi javne koristi je plačilo odškodnine, ki pomeni denarno nadomestilo (odmeno) za odvzem ali omejitev lastninske pravice in ga je treba ločevati od pojma odškodnine po splošnih določbah odškodninskega prava.[[22]](#footnote-22) Razlikovanje med odmeno in odškodnino je potrebno, ker je odmena rezultat iskanja ravnovesja med interesom posameznega lastnika nepremičnine in javnim interesom, odškodnina pa se po splošnih načelih odškodninskega prava odmerja za pravno priznano škodo, ki je v vzročni zvezi s protipravnim ravnanjem.

V primeru, ko investitor ne začne izvajati projekta ali razlastitveni upravičenec zahteve ne vloži, ima razlastitveni zavezanec šele po desetih letih pravico, da zahtevo vloži sam, pred potekom desetih let pa lastnik zemljišča ne uživa nobenega pravnega varstva. V tem obdobju je lastniku zemljišč možnost izvrševanja lastninskih upravičenj lahko resno omejena, tako zelo, da dejansko nima več lastninske pravice in gre za »de facto« razlastitev, toliko bolj, če takšno stanje traja daljše časovno obdobje. Izhajajoč iz veljavne ureditve, kot jo določa 209. člen ZureP-3, pa ta lastniku takšnih zemljišč v tem obdobju (največ 10 let) ne priznava nobene pravice, tudi ne pravice do denarnega nadomestila, ki je po ustavi eden izmed pogojev za dopustni poseg v lastninsko pravico, oziroma pravno varstvo posameznika odlaga za obdobje desetih let. Po prepričanju Državnega odvetništva RS takšna zakonska ureditev lastnikom zemljišč ne daje zadostnega pravnega varstva oziroma pravno varstvo, ki ga omogoča določba, ni učinkovito in je mogoče trditi, da gre pri navedeni določbi za čezmeren poseg v lastninsko pravico posameznika, ki jo ustava sicer varuje oziroma dovoljuje posege vanjo, vendar le ob pogoju zagotovitve ustrezne odmene.

Za presojo, ali gre v primeru iz 209. člena ZUreP-3, ki lastniku zemljišč daje upravičenje zahtevo za razlastitev vložiti po poteku desetih let od uveljavitve DPN oziroma OPPN, za dopustni poseg v lastninsko pravico posameznika, je po mnenju Državnega odvetništva RS ključen test sorazmernosti, v okviru katerega se presoja, ali je poseg v pravico nujen ali je primeren ali je teža posledic posega v lastninsko pravico posameznika v sorazmerju z vrednostjo zastavljenega cilja oziroma koristmi, ki bodo zaradi tega nastale. V navedenem primeru je DPN bil sprejet zaradi zagotavljanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov z izkoriščanjem energetskega potenciala vode in je mogoče trditi, da gre za poseg, ki je v javnem interesu. Tudi če bi izhajali iz predpostavk, da je poseg v lastninsko pravico v navedenem primeru nujen in potreben za dosego zastavljenega cilja, pa po prepričanju Državnega odvetništva RS nikakor ni mogoče trditi, da je takšen poseg, ki lastniku zemljišča v tako dolgem obdobju onemogoča razpolagati z nepremičnino in mu krni lastninska upravičenja brez ustreznega nadomestila, ob popolni odsotnosti dejavnosti investitorja in razlastitvenega upravičenca v sorazmerju z možnimi koristmi, ki bi zaradi morebitnega posega nastale. Zaradi navedenega je Državno odvetništvo RS mnenja, da bi bilo treba razmisliti o dopolnitvi 209. člena ZUreP-3.

###### 1.8.4.3 Postopek razlastitve nepremičnin zaradi gradnje zadrževalnika visokih voda

Državno odvetništvo RS je v enem od razlastitvenih primerov zaznalo, da se nakazuje nova problematika.

Na podlagi poplavne Direktive št. 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. 10. 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti, ki jo mora Vlada RS spoštovati, je bil za področje celotne Slovenije sprejet Načrt zmanjševanja poplavne ogroženosti št. 355505/2017 z dopolnitvami. Le-ta na območju reke Meža opredeli štiri območja pomembnega vpliva poplav (v nadaljevanju: OPVP). Na območju občine Prevalje je definiran OPVP Prevalje–Ravne, gorvodno od Zadrževalnika visokih voda (v nadaljevanju: ZVV) Poljana sta definirana OPVP Črna na Koroškem in OPVP Mežica, dolvodno od ZVV Poljana pa OPVP Dravograd. V obravnavanem načrtu so navedeni jasno določeni gradbenotehnični protipoplavni ukrepi za zmanjševanje poplavne ogroženosti, pri čemer se velik poudarek daje ohranjanju razlivnih površin. Financiranje je načrtovano iz kohezijskih sredstev, sredstev iz načrta za okrevanje in odpornost ter iz vodnega sklada, sredstva pa so zagotovljena tudi v proračunu Republike Slovenije. Projekt namreč sofinancirata Republika Slovenija in Evropska unija iz evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru operacije »Zagotovitev poplavne varnosti področja Drave – območje Meža z Mislinjo«, pri čemer prispevek Evropske unije znaša 80 %, prispevek Republike Slovenije pa 20 %. Zadrževalnik bi prinesel bistveno izboljšanje poplavne varnosti Prevalj ter boljšo zaščito življenj in premoženja.

Država kot investitor potrebuje zemljišča za izvedbo načrtovanih ureditev, pri čemer potekajo razlastitveni postopki za dosego javne koristi in začetek gradnje ZVV Poljana. Za potrebe gradnje je bil sprejet odlok o občinskem podrobnem načrtu, s katerim je izkazana javna korist za gradnjo načrtovanih objektov na zemljiščih v območju sprejetega občinskega prostorskega načrta. Razlastitev je namreč dopustna le v javno korist, če je za dosego javne koristi nujno potrebna in je javna korist razlastitvenega namena v sorazmerju s posegom v zasebno lastnino, pri čemer je potreben obstoj tako abstraktne kot stvarne javne koristi.

V tem razlastitvenem postopku razlastitveni zavezanec izpodbija obstoj sorazmernosti in nujnosti posega na celotnih predmetnih nepremičninah iz razloga blažjega posega v njegovo lastninsko pravico. Zatrjuje namreč, da je lastninska pravica nad javno koristjo. Na razlaščeni nepremičnini razlastitveni zavezanec opravlja dejavnost kmetovanja, pri čemer si prizadeva za razlastitev zgolj dela parcele, ki je tehnično gledano za gradnjo zadrževalnika nujno potreben; zavzema se torej, da bi se razlastninil le del parcele. Razlastitvena upravičenka Republika Slovenija vztraja pri razlastitvi celotne nepremičnine iz več razlogov, med drugim tudi iz razloga morebitnih odškodnin za odpravljanje škode v primeru poplavljanja. Del parcele, za katero si razlastitveni zavezanec prizadeva, da ne bi prišlo do razlastitve, bo poplavljen že pri Q10, kar, tudi po mnenju izvedenca, pomeni zelo pogosto poplavljanje, poplavljanje pa poleg poplavljanja vode pomeni tudi odlaganje naplavin in plavja. Za investitorja, ki je razlastitvena upravičenka, pa je ključno tudi to, da se pri izkopu materiala zagotovi material, ki bo ustrezen za gradnjo nasipa – pregrade. Če je možen dovoz materiala od drugje, bi to seveda tudi bila možnost, vendar gre za neracionalno rešitev, ki je povezana z dodatnimi stroški investitorja. Prav tako je možnost, da se material za pregrado najde znotraj samega zadrževalnika, ugodnejša z vidika logistike, saj bo med samo gradnjo občutno razbremenila bližnje prometnice.

Pomembno je poudariti stvarno javno korist, ki bi jo zagotovila izgradnja ZVV Poljana in je bila nedvoumno dokazana ob poplavnem dogodku v začetku avgusta 2023. Zadrževalnik bi v celoti porezal poplavni val na manjši pretok, kar pomeni, da bi bil pretok Meže pod zadrževalnikom nižji za 20 %. Enako pozitiven učinek bi zadrževalnik imel pri zadrževanju sedimentov, plavja in drugih plavajočih predmetov, ki so mašili mostne odprtine.

Sodni izvedenec za vodno gospodarstvo *opozarja na težavo kmetijskih površin v območju suhih visoko vodnih zadrževalnikov v Sloveniji, saj rešitve, kaj bo s kmetijskimi zemljišči, niso dorečene. Uporaba takšnih parcel je dejansko precej omejena, možnost škodnih dogodkov pa velika.* Najpreprostejša rešitev bi bil odkup vseh zemljišč, ki so v območju predvidene zajezitve zadrževalnika, vendar je to za investitorja pogosto predraga rešitev. Trenutno gredo predlogi v smeri, da se lastništvo parcel v območju zadrževalnikov ne spreminja, vendar bo treba prilagoditi oziroma omejiti rabo teh parcel (ta prilagoditev oziroma omejitev rabe bo naloga oziroma domena sprememb prostorskih aktov občine), pri čemer pa se odpira vprašanje odškodnin za nastanek vrste škod. Tehnično gledano so take parcele namreč še vedno lahko uporabne za kmetovanje, na drugi strani pa je zaradi hidroloških učinkov podnebnih sprememb, ki kažejo ne samo na pogostejše, temveč tudi na bolj intenzivne padavinske dogodke, verjetnost ogromnih škod toliko večja. Pogosteje bo namreč poplavljalo, prihajalo bo do odlaganja materiala, ne smejo se skladiščiti pridelki, vprašljiv je sanitarni vpliv odloženih naplavin na pridelke na tej lokaciji. Omejiti bi bilo treba uporabo gnojil, ki bi jih voda v poplavah sicer lahko izpirala in bi prišlo do onesnaženja. Po mnenju Državnega odvetništva RS bi bilo zato nujno treba doreči mehanizme morebitnih odškodnin in odpravljanja škode v smislu ureditve odškodninskih shem za primere poplavljanja takšnih parcel.

#### 

#### 1.9 Upravne zadeve

##### 1.9.1 Uvod

###### 

###### 1.9.1.1 Upravni postopek in upravni spor

Poleg zastopanja države pred sodišči Državno odvetništvo RS opravlja tudi druge naloge, določene z zakonom. Med te naloge spadajo naloge, določene z Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP), poleg tega 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.

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

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

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

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

Pomemben je tudi položaj zastopanja toženca, ki je po zakonu lahko le država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala dokončni upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, 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 če v primeru tožbe zoper državo Vlada RS za zastopnika določi državno odvetništvo ali za zastopanje pooblasti odvetnika ali odvetniško družbo. V primeru tožbe zoper državo jo tako v upravnem sporu praviloma zastopa ministrstvo, ki je izdalo dokončni upravni akt, razen če Vlada RS ne določi, da bo naloge zastopnika opravljalo Državno odvetništvo RS (ureditev iz petega odstavka 17. člena ZUS-1 je bila spremenjena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C), Uradni list RS, št. 49/23, z dne 28. 4. 2023; v prehodnih določbah ZUS-1C je tudi določeno, da do ureditve v zakonu, ki ureja državno odvetništvo, lahko v skladu s spremenjenim petim odstavkom 17. člena zakona Vlada RS za zastopanje pooblasti odvetnika ali odvetniško družbo le v primeru, ko generalni državni odvetnik Vladi RS sporoči, da zaradi dejanskih ali pravnih ovir ne more opravljati nalog zastopanja).

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 RS 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, na primer v skladu z Zakonom o brezplačni pravni pomoči (ZBPP), lahko zoper odločbo ali sklep organa za brezplačno pravno pomoč vloži 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.

###### 1.9.1.2 Državno odvetništvo RS kot zastopnik javnega interesa

Vsebinsko najzahtevnejša naloga Državnega odvetništva RS na področju upravnih sporov je zagotovo 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 posameznem primeru, kot stranka pa lahko vloži tožbo zoper upravni akt, na katerega se obstoj zatrjevane kršitve nanaša. Lahko pa Vlada RS Državnemu odvetništvu RS, ne glede na njegovo oceno, tudi odredi, da v posamezni zadevi vloži tožbo, če oceni, da je to potrebno zaradi zaščite javnega interesa. Državno odvetništvo RS je v tem primeru vezano na odredbo Vlade RS in tožbo zoper domnevno kršitev zakona v škodo javnega interesa mora vložiti.

Veljavni zakon določa, da je treba vložiti tožbo v tridesetih dneh od vročitve upravnega akta, s katerim je bil postopek končan, oziroma v roku, ki velja za stranko, v korist katere je bil upravni akt izdan. Ker je Državno odvetništvo RS zastopnik javnega interesa na podlagi zakona, izdaja posebnega pooblastila Vlade RS, ki bi mu dodelila aktivno legitimacijo za vložitev tožbe, ni več potrebna. Kot zastopnik javnega interesa lahko Državno odvetništvo RS vloži tožbo vselej, kadar oceni, da je treba zaradi zatrjevane kršitve javnega interesa v nekem 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 doseči s tožbo, je odprava upravnega akta oziroma sprememba upravnega akta, ki lahko glede na izkazani 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 navesti, 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 treba v posameznem primeru vsebinsko napolniti. Kljub temu pa je v 18. členu ZUP in v drugem odstavku 144. člena ZUP javni interes vendarle nekoliko opredeljen. ZUP v 144. členu govori o tako imenovanem 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 skupine: 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 posamezni upravni zadevi oziroma posameznem upravnem aktu, ki ga izpodbija tožnik kot zastopnik javnega interesa, je vselej dokončno odločeno o neki pravici ali pravni koristi posameznika. Domnevna kršitev zakona v škodo javne koristi je lahko le stvarna oziroma mora biti utemeljena s stvarno javno koristjo, ki je opredeljena v splošnem aktu pristojnega državnega organa. Le sodišče pa lahko odloči o zatrjevani nezakonitosti 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 vsak posamezen primer.

Javni interes je torej državni ali družbeni interes; izrazi, ki se običajno uporabljajo v političnih razpravah, v finančni in gospodarski politiki, kadar je namen 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 navedeno, 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 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 proti aktom in dejanjem organov, če se z njimi posega v človekove pravice in svoboščine ter 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 škodljivo nasprotje interesov državnega organa, temveč za nasprotje interesov med pravico posameznika, o kateri je v upravnem postopku dokončno odločil pristojni organ, in javnim interesom v tej zadevi. Zastopnik javnega interesa v vlogi tožeče stranke s tožbo izpodbija dokončni 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, ugotavljal pravno odločilna dejstva in v zadevi meritorno odločil, tako da je ugodil temu zahtevku stranke.

###### 1.9.1.3 Druge pristojnosti

1.9.1.3.1 Pristojnosti po Zakonu o ugotavljanju vzajemnosti

Ministrstvo za pravosodje na podlagi Zakona o ugotavljanju vzajemnosti (ZUVza-1) in Zakona o pogojih za pridobitev lastninske pravice fizičnih in pravnih oseb držav kandidatk za članstvo v Evropski uniji na nepremičninah (ZPPLPKEU) ugotavlja obstoj materialne vzajemnosti za pridobitev lastninske pravice na določenih nepremičninah tujih fizičnih in pravnih oseb držav kandidatk za članstvo v EU. Formalno pravico do pridobivanja lastninske pravice na nepremičninah na ozemlju Republike Slovenije na podlagi ZPPLPKEU imajo torej državljani in pravne osebe držav kandidatk za članstvo v Evropski uniji, pod pogojem obstoja vzajemnosti, ki se ugotavlja na podlagi vloge stranke v skladu z ZUVza-1. Državnemu odvetništvu RS se odločbe vročajo kot zastopniku javnega interesa na podlagi sklepa Vlade RS št. 7000-2/2007/5 z dne 5. 4. 2007.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 318 odločb, izdanih v postopkih ugotavljanja vzajemnosti.

1.9.1.3.2 Pristojnosti po Zakonu o brezplačni pravni pomoči

Pristojnosti Državnega odvetništva RS določa tudi Zakon o brezplačni pravni pomoči(ZBPP-C), pri čemer predlogov za izterjavo brezplačne pravne pomoči ne vlaga več Državno odvetništvo RS, temveč pristojni organ BPP. Kljub temu pa sodišča zaradi varstva zakonitosti in proračunskih sredstev odločbe o dodelitvi brezplačne pravne pomoči Državnemu odvetništvu RS še vedno vročajo, saj ima to na podlagi tretjega odstavka 34. člena ZBPP institucionalno pristojnost, da zoper takšno odločbo vloži tožbo v upravnem sporu.

Državnemu odvetništvu RS je bilo v letu 2023 vročenih 13.556 odločb, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih za dodelitev brezplačne pravne pomoči.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS vložilo 14 tožb na Upravno sodišče RS zoper odločbo o dodelitvi brezplačne pravne pomoči.

1.9.1.3.3 Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi št. 60642/08

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

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

V letu 2023 se je izkazala kot aktualna zadeva po tožbi Vladimirja (Franja) Landike, ki je bila s sodbo Upravnega sodišča RS opr. št. I U 578/2017-15 z dne 2. 12. 2019 zavrnjena, ker ni bila utemeljena. Dejansko stanje v tem primeru ustreza položaju, ki ga predvideva drugi odstavek 2. člena ZNISESČP, tj. da gre v obravnavanem primeru za tisto staro neizplačano devizno vlogo, ki je bila v skladu s predpisi BiH prenesena na poseben račun za namen uporabe v postopku privatizacije in za katero je izključena obveznost poplačila s strani Republike Slovenije. Za ta spor je bilo pomembno zgolj dejstvo, kakšna je bila vloga na bančnem deviznem računu (knjižici) v času vložitve zahtevka – če je stanje na devizni knjižici 0,00 DEM, kakršno je v tem primeru, potem dolg banke in odgovornost Republike Slovenije za plačilo takega dolga ne obstoji.

Zadeva se trenutno obravnava pred Evropskim sodiščem za človekove pravice –zadeva *Landika proti Sloveniji*(št. 45987/22). Nanaša se torej na stare devizne vloge v sarajevski podružnici Ljubljanske banke, d. d., ki so bile po razpadu SFRJ in uveljavitvi Zakona o poravnavi terjatev v BiH leta 1997 prenesene na privatizacijske račune, ki so jih upravljale pristojne oblasti BiH. Po spremembi navedenega zakona leta 2003 so imeli varčevalci z neizkoriščenimi sredstvi na privatizacijskih računih pravico zahtevati, da bi bila sredstva prenesena nazaj na račun pri banki, vendar je bila ta možnost naslednje leto preklicana. Zakonodajne spremembe v BiH, ki so sledile, so izrecno izključile odgovornost BiH za prihranke v podružnici Ljubljanske banke, d. d., v Sarajevu.

Prednik pritožnikov (oče in mož) je imel v podružnici Ljubljanske banke, d. d., v Sarajevu devizno vlogo v višini 6.000 CHF, ki v privatizaciji v BiH ni bila izkoriščena. Na podlagi ZNISESČP je sklad za nasledstvo zahtevek za povračilo stare devizne vloge zavrnil, ker so bile vloge, prenesene na privatizacijske račune v BiH, izrecno izključene iz povračilne sheme. Po neuspešni tožbi v upravnem sporu in odločitvi ustavnega sodišča, da ustavne pritožbe ne sprejme v obravnavo, se pritožniki s sklicevanjem na sodbo Velikega senata ESČP v zadevi *Ališič in dva druga proti Bosni in Hercegovini in drugim naslednicam SFRJ*pritožujejo, da še vedno ne morejo razpolagati s svojo staro devizno vlogo, s čimer naj bi jim bila kršena pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

Zadeva je označena kot možni vodilni primer, kar pomeni, da bo ESČP z vročitvijo preostalih približno 50 pritožb predvidoma počakalo in najprej odločilo o tej pritožbi. ESČP je o tem obvestilo tudi BiH, katere državljani so pritožniki, in jo povabilo k morebitni intervenciji.

Državnemu odvetništvu RS sta bili sicer v letu 2023 vročeni dve tožbi deviznih varčevalcev, ki se obravnavata pred Upravnim sodiščem RS. V delu na dan 1. 12. 2023 je še 22 tovrstnih zadev.

1.9.1.3.4 Pristojnosti Državnega odvetništva RS po Zakonu o tujcih

V letu 2021 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 57/21, v nadaljevanju: ZTuj-2F), ki se je začel uporabljati 27. 5. 2021 in je pomembno vplival na izvajanje nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS (v letu 2023 sta bili sicer sprejeti še dve spremembi Zakona o tujcih, in sicer ZTuj-2G (Uradni list RS, št. 48/23, z dne 26. 4. 2023) in ZTuj-2H (Uradni list RS, št. 115/23, z dne 15. 11. 2023), ki pa nista prinesli sprememb v smislu izvajanja nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS).

Z uveljavitvijo sprememb Zakona o tujcih (v nadaljevanju: ZTuj-2) je Državno odvetništvo RS dobilo zakonsko pristojnost zastopanja Ministrstva za notranje zadeve (kot tožene stranke) v upravnem sporu po vloženi tožbi zoper odločbe in sklepe, ki jih izdaja policija v postopkih s tujci za omejitve oziroma podaljšanje omejitve gibanja, v zvezi z ukrepi, sprejetimi glede bivanja v centrih za tujce.

Tak center je Center za tujce v Postojni, kar pomeni, da večina zadev spada pod pristojnost Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Kopru. Od začetka uporabe ZTuj-2 je zunanji oddelek v Kopru obravnaval skupno 22 zadev.

Gre za postopke, povezane s tujci, ki so na ozemlju Republike Slovenije nezakonito, pa jih ni mogoče odstraniti iz katerega koli razloga, in sicer v zvezi:

* z njihovo omejitvijo gibanja,
* s podaljšanjem omejitve gibanja,
* s preizkusom utemeljenosti omejitve gibanja v centru,
* z dovolitvijo zadrževanja ter kršitvijo pravil bivanja v centru,

ter policija po uradni dolžnosti sproži postopek, ko ugotovi, da obstaja razlog za njegovo uvedbo.

Roki v teh postopkih so zelo kratki, to pa zato, ker se tako lahko osebam omeji gibanje in gre za podobno stanje, kot je pripor. Sprememba je tudi v tem, da je bil prej predviden pritožbeni postopek, pri čemer je bila Pravna služba Ministrstva za notranje zadeve drugostopenjski organ in je velikokrat že sama sanirala nepravilnosti postopka, tako da je zadeve vračala v ponovno odločanje na prvo stopnjo, z novo zakonsko ureditvijo pa se je pritožbeni postopek ukinil in je predviden neposredni upravni spor. Ker nova zakonodaja prinaša izjemno kratke roke, je zelo pomembno dobro in učinkovito sodelovanje s policijo, predvsem v smislu njihovega hitrega odzivanja ter dostave informacij oziroma dokumentacije ministrstvu. Upravno sodišče RS namreč dodeli Državnemu odvetništvu RS izredno kratek rok (do 3 dni) za pošiljanje dokumentacije in odgovora na tožbo.

Državno odvetništvo RS v zvezi z obravnavo tovrstnih zadev poudarja opažanja, da se večina zadev zaključi neugodno za predlagatelja ukrepa, tj. MNZ, policijo, saj je tožbam v upravnem sporu ugodeno ter so odločbe o omejitvi gibanja in nastanitvi v centru za tujce, ki jih na prvi stopnji po ZTuj-2 sprejemajo policijske uprave, praviloma razveljavljene in odpravljene ali vrnjene v ponovni postopek zaradi kršitve procesnih pravil. Pri razlogih za razveljavitev torej ne gre za kršitev materialnopravnih določb ZTuj-2 o dopustnosti izrekanja ukrepa omejitve gibanja, temveč za procesne kršitve, ker odločbe praviloma nimajo določnega izreka in vsebujejo pomanjkljivo obrazložitev z nezadostno pojasnjenim dejanskim stanjem, razlogi za sprejetje odločitve ali pa so razlogi v zvezi s presojo sorazmernosti za sprejetje najstrožjega ukrepa (prepoved gibanja) neustrezno obrazloženi. Upravno sodišče RS v vseh teh primerih ugotavlja kršitev procesnih določb ZUP in kršitev ustavne pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS, saj so obrazložitve izdanih odločb pomanjkljive, nezadostne in ne zagotavljajo učinkovitega pravnega varstva tožnikom. Upravno sodišče RS pogosto ugotavlja tudi, da policija ne upošteva *Direktive 2008/115/ES o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav* ter sama od sebe ne presodi, ali je mogoče tujcu izreči milejši ukrep, ter sorazmernosti izrečenega ukrepa ne obrazloži ustrezno. V drugem, včasih šele tretjem ponovljenem postopku je nato sprejeti ukrep ustrezno obrazložen.

Državno odvetništvo RS vsled navedenega predlaga, da se pri organih odločanja na prvi stopnji (policijske postaje za izravnalne ukrepe, Uprava uniformirane policije idr.) poskrbi za dodatno izobraževanje oziroma boljšo usposobljenost za vodenje tovrstnih postopkov in pisanje odločb, kot zahtevajo procesna pravila upravnega postopka, saj se bo le tako lahko zagotovila zakonitost izdanih odločb tujcem. Državno odvetništvo RS namreč pomanjkljive obrazložitve izpodbijane odločbe ne more nadomestiti z navedbami v odgovoru na tožbo.

Sicer je v eni od zadev med pritožbenim postopkom Vrhovno sodišče RS s sklepom št. I Up 199/2023 postopek prekinilo, ker pred ustavnim sodiščem poteka postopek za oceno ustavnosti drugega stavka petega odstavka 79.a člena ZTuj-2 (zadeva z opr. št. U-I-75/21 v fazi odločanja).

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo v delo 17 zadev po ZTuj-2F.

1.9.1.3.5 Zastopanje Državne revizijske komisije

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je na podlagi prvega odstavka 60. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, s spremembami; v nadaljevanju: ZPVPJN) poseben, neodvisen in samostojen državni organ, ki odloča o zakonitosti oddaje javnih naročil na vseh stopnjah postopka javnega naročanja. Z novelo ZPVPJN-C (Uradni list RS, št. 72/19) je od 1. 1. 2021 uvedena pravica strank v revizijskem postopku, da zoper nekatere odločitve Državne revizijske komisije lahko sprožijo upravni spor. Novi 39.a člen ZPVPJN tako med drugim določa, da zoper odločitev Državne revizijske komisije ni pritožbe, da pa je dovoljen upravni spor, v katerem se lahko zahteva le ugotovitev nezakonitosti odločitve (ugotovitvena tožba – drugi odstavek 39.a člena ZPVPJN), in da so ne glede na določbe zakona, ki ureja upravni spor, stranke v tem upravnem sporu tožnik (kot tožnik lahko nastopa vlagatelj zahtevka za revizijo, naročnik ali izbrani ponudnik) in kot toženec Državna revizijska komisija. Glede na navedeno je Državna revizijska komisija zaprosila Državno odvetništvo RS za prevzem zastopanja v teh sporih, pod pogoji, ki jih določa ZDOdv.

Glede na določbe ZUS-1 so takšne določbe nedvomno posebne določbe, kar pomeni, da se glede teh vprašanj uporablja 39.a člen ZPVPJN in da je ta upravni spor poseben upravni spor.

ZPVPJN vsebuje torej posebno določbo glede opredelitve toženca, ki je izrecno in izključno Državna revizijska komisija (kot državni organ), drugače kot določba petega odstavka 17. člena ZUS-1, ki kot toženca opredeljuje državo, lokalno skupnost oziroma drugo pravno osebo, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Ker Državna revizijska komisija nedvomno ne spada med tako v ZUS-1 opredeljene tožence, Državno odvetništvo RS v predmetnih zadevah zastopa Državno revizijsko komisijo na podlagi določbe prvega odstavka 12. člena ZDOdv in ne petega odstavka 17. člena ZUS-1.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS na novo prejelo v delo 2 zadevi, v katerih zastopa Državno revizijsko komisijo v upravnem sporu, ki se na Upravnem sodišču RS vodi po tožbi zoper odločitev Državne revizijske komisije.

##### 1.9.2 Statistika

Državno odvetništvo RS ločeno vodi upravne postopke in upravne spore, v katerih zastopa stranke ali javne koristi in zadeve, v katerih ima Državno odvetništvo RS pristojnosti po posebnih zakonih – statistični podatki o novoprejetih zadevah v delo po posebnih zakonih so predstavljeni zgoraj v okviru predstavitve posamezne pristojnosti po posebnih zakonih.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 13.964 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2023 v delu 16.689 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), zaključenih pa je bilo 16.114 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

Na dan 1. 12. 2023 ostaja odprtih 575 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS kot zastopnik stranke vložilo skupno 6 tožb.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS vložilo eno tožbo v javnem interesu.

##### 1.9.3 Analiza primerjalnih vrednosti

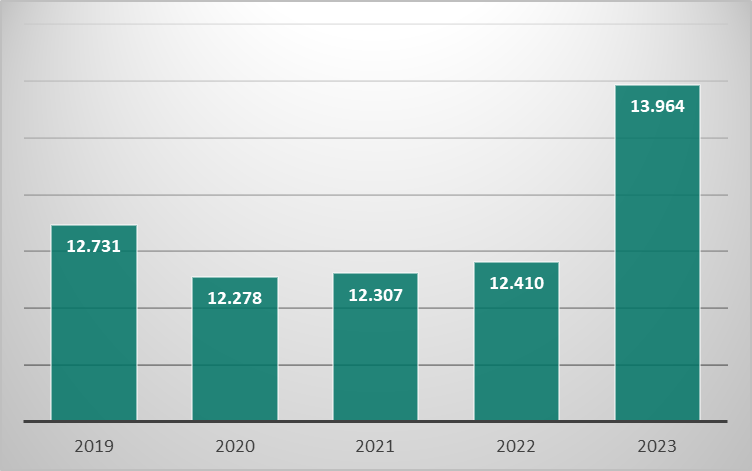
V letu 2023 je Državno odvetništvo RS prejelo 13.964 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 12,52 odstotka več kot leta 2022, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 12.410 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih).

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2023 v delu 16.689 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 6,43 odstotka več kot leta 2022, ko je imelo Državno odvetništvo RS v delu skupno 15.680 zadev.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo 16.114 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 8,05 odstotka več kot v letu 2022, ko je bilo zaključenih 14.914 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 ostaja odprtih 575 zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 24,93 odstotka manj kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih 766 zadev.

**Grafikon: Število prejetih zadev na področju upravnih postopkov in upravnih sporov v obdobju 2019–2023**



Iz grafikona je razvidno, da je bil pripad novih zadev v obdobju od leta 2019, ko je bilo prejetih 12.731 zadev, do leta 2022, ko je bilo prejetih 12.410 zadev, na podobni ravni, nato pa je v letu 2023, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 13.964 novih zadev, število zadev na področju upravnih postopkov in upravnih sporov skokovito naraslo.

##### Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

###### 1.9.4.1 Prevzem zastopanja v upravnih sporih

V upravnem sporu, v katerem je toženec država oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, skladno z zakonom toženca praviloma zastopa organ, ki je izdal upravni akt, razen če v primeru tožbe zoper državo Vlada RS po vložitvi tožbe za zastopnika določi Državno odvetništvo RS. Če se organ, ki je izdal upravni akt, v posameznem postopku odloči Vladi RS predlagati prenos zakonske pristojnosti zastopanja na Državno odvetništvo RS, mora priskrbeti in Državnemu odvetništvu RS pravočasno poslati ustrezno pooblastilo Vlade RS za zastopanje v posameznem upravnem sporu.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS na novo prejelo 36 zadev, v katerih je na podlagi pooblastila Vlade RS prišlo do prenosa pristojnosti zastopanja v upravnem sporu na Državno odvetništvo RS.

Upoštevaje nekatere težave, do katerih prihaja ob prenosu zakonske pristojnosti zastopanja na Državno odvetništvo RS in ki po oceni Državnega odvetništva RS pomenijo tudi veliko tveganje za učinkovit prenos zastopanja v upravnem sporu, ter v želji po kakovostnem zastopanju pred Upravnim sodiščem RS se je v juliju 2023 izvedel skupni sestanek med predstavniki Državnega odvetništva RS ter Generalnim sekretariatom Vlade RS. Na sestanku so med drugim obravnavali izzive in možnosti za bolj učinkovito izvajanje pristojnosti Državnega odvetništva RS pri zastopanju države pred Upravnim sodiščem RS.

Državno odvetništvo RS je Generalni sekretariat Vlade RS seznanilo, da v zvezi s tem poteka projekt, ki ga v sodelovanju z Državnim odvetništvom RS in Ekonomsko fakulteto v Ljubljani izvaja Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani. Eden od ciljev projekta je preveriti, ali je mogoče s podzakonskim predpisom natančneje urediti in predvsem poenotiti ravnanje upravnih organov ob prenosu zakonskega pooblastila za zastopanje na Državno odvetništvo RS kot pooblaščenca, s čimer bi postal postopek za vse deležnike predvidljiv, ker ne bo več potrebe po vsakokratnem dogovarjanju glede koordinacije, bi se prihranil čas, s tem pa bi bilo zagotovljeno, da je Državno odvetništvo RS z zadevo seznanjeno pravočasno in celovito ter da naloge zastopanja optimalno izvede.

Ker je težava razpršene koordinacije med posameznimi deležniki in posledične izgube časa zaradi poznega pooblaščanja Državnega odvetništva RS v upravnih sporih prisotna že dlje časa in Državnemu odvetništvu RS precej otežuje opravljanje nalog zastopanja, ni pa gotovo, kdaj in če bo to sodelovanje mogoče urediti s podzakonskim predpisom, je bila na sestanku kot možna začasna rešitev obravnavana tudi ideja o izdelavi protokola ravnanja v teh zadevah, ki bi ga Generalni sekretariat Vlade RS poslal upravnim organom. Tak protokol bi bil v pomoč tako upravnim organom kot tudi Državnemu odvetništvu RS pri odločanju, kdaj in na kakšen način naj upravni organ izvrši prenos pristojnosti zastopanja na Državno odvetništvo RS kot pooblaščenca.

V nadaljevanju je predstavljenih nekaj izhodišč in pojasnil o zastopanju v upravnih sporih, ki bi jih tak protokol lahko vseboval, težave, s katerimi se spoprijema Državno odvetništvo RS v teh zadevah, in predlog ravnanja, ki bi te težave po naši oceni zmanjšal v največji možni meri.

Po mnenju Državnega odvetništva RS je odločitev za prenos pristojnosti zastopanja na Državno odvetništvo utemeljena predvsem v primerih, ko je pričakovati, da bo zastopanje po Državnem odvetništvu RS prispevalo k izboljšanju položaja Republike Slovenije v posameznem upravnem sporu. Upravni organ mora odločitev utemeljiti z vseh ustreznih vidikov. Tako je s tega vidika pomembno določilo 52. člena ZUS-1 glede prekluzije navajanja dejstev in dokazov, ki niso bili navedeni med upravnim postopkom. Treba je tudi upoštevati, da ima Državno odvetništvo RS v upravnem sporu primarno vlogo zastopnika javnega interesa, ki ima prednost pred zastopanjem Republike Slovenije kot tožene stranke na podlagi pooblastila Vlade RS v zvezi z akti, izdanimi s strani upravnih organov. Ocena smotrnosti prenosa zastopanja je odvisna tudi od faze, v kateri je upravni postopek (npr. v primerih, ko je odgovor na tožbo podal že upravni organ sam ali je rok za odgovor na tožbo že potekel, upravni organ pa odgovora na tožbo ni podal – takrat je pogosto utemeljeno, da naloge zastopanja še naprej opravlja upravni organ sam).

Če se organ, ki je izdal upravni akt, na podlagi zgornjih izhodišč v posameznem postopku odloči Vladi RS predlagati prenos zakonske pristojnosti zastopanja na Državno odvetništvo RS, mora Državnemu odvetništvu RS pravočasno predložiti pooblastilo Vlade RS za zastopanje v posameznem upravnem sporu. Pooblastilo Vlade RS pa je šele formalna predpostavka zastopanja, ki vsebinsko kakovostnega zastopanja sama po sebi še ne omogoča. Zastopnik v upravnem sporu mora, ne nazadnje, sodišču predložiti vse spise, ki se nanašajo na zadevo (če jih upravni organ ni predložil že sam), vključno z dokazilom o tem, kdaj je bila odločba, s katero je bil postopek končan, vročena tožeči stranki, zastopnik mora sodišču predložiti tudi morebitni odgovor na tožbo, v nadaljevanju postopka mora pristopiti na narok, če je razpisan, ter vlagati nadaljnje vloge in pravna sredstva, kar pomeni, da mora biti tudi sam z zadevo vsebinsko v celoti seznanjen.

Brez listin upravnega spisa, brez vlog in pisanj v sodnem spisu, brez vsebinskih pojasnil, ki spadajo v specializacijo resornega organa, ni dejanskih možnosti za učinkovito zastopanje Republike Slovenije s strani Državnega odvetništva RS. Izjemno problematično je tudi, če vse potrebne listine in pooblastilo Državno odvetništvo RS prejme v zadnjem hipu ali, kot žal tudi izkazuje praksa, včasih le dan pred potekom roka oziroma tik pred narokom na sodišču. Pri tem je skrb vzbujajoče, da do teh časovnih pritiskov prihaja prav v zadnjem času, ko je pripad zadev iz pristojnosti Upravnega sodišča RS povečan, tudi zaradi povečanega števila razpisanih glavnih obravnav, do katerega je prišlo zaradi sodbe Vrhovnega sodišča RS št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020.

Poudariti je treba tudi, da od sodišča določeni rok velja enotno za stranko in zastopnika, kar pomeni, da rok za Državno odvetništvo RS ne začne teči z dnem, ko je seznanjeno z zadevo ali ko prejme sklep vlade s pooblastilom, temveč mora državni odvetnik potrebno dejanje izvesti v roku, ki je bil določen stranki in ki je (če sploh) stranki še ostal na voljo. Zato je za Republiko Slovenijo tvegano, če je Državno odvetništvo RS o zadevi obveščeno, ko se rok za stranko že skoraj izteče, in toliko bolj, če od stranke še v tem kratkem roku ne prejme popolnega gradiva, če ni nemudoma seznanjeno s kontaktno osebo resornega organa, ki lahko da vsebinska pojasnila, in podobno. Včasih se žal tudi zgodi, da Državno odvetništvo RS tik pred potekom roka za odgovor na tožbo ali tik pred izvedbo naroka prejme le pooblastilo Vlade RS, brez vsakršnega gradiva, kar državnemu odvetniku, ki zadevo prejme v obravnavo, onemogoča kakršno koli seznanitev z zadevo, možnosti za uspešno zastopanje interesov države v upravnem sporu pa so s tem dejansko izničene.

V izogib velikim tveganjem, ki jih za uspešno zaščito interesov države v upravnih sporih pomenijo zgoraj opisane okoliščine, Državno odvetništvo RS predlaga, da se pri morebitnem prenosu zakonske pristojnosti zastopanja na Državno odvetništvo RS kot primer dobre prakse upošteva naslednji protokol ravnanja:

1. Upravni organ na podlagi zgoraj predstavljenih izhodišč oceni, ali je v navedenem primeru utemeljen prenos zakonske pristojnosti zastopanja v upravnem sporu na Državno odvetništvo RS.
2. Če se upravni organ odloči, da bo predlagal prenos zastopanja v upravnem sporu na Državno odvetništvo RS, o tej odločitvi in bistvenih razlogih zanjo po elektronski pošti nemudoma obvesti Državno odvetništvo RS, prav tako nemudoma pripravi gradivo za Vlado RS.
3. Upravni organ Državnemu odvetništvu RS takoj, ko je možno, najkasneje pa ob pošiljanju gradiva Vladi RS, po elektronski pošti in v fizični obliki pošlje tudi naslednje podatke in listine (če glede na fazo postopka in dotedanje procesne dejavnosti upravnega organa že obstajajo):
   1. tožbo s prilogami,
   2. odgovor na tožbo s prilogami,
   3. poziv sodišča za odgovor na tožbo z dohodno štampiljko upravnega organa,
   4. dokazilo o vročitvi odločbe, s katero je bil postopek končan, tožeči stranki,
   5. vabilo na narok,
   6. upravni spis, če le-ta ni bil že poslan Upravnemu sodišču RS,
   7. morebitne druge listine sodnega spisa,
   8. morebitne druge relevantne podatke in dokazila,
   9. podatek o kontaktni osebi in morebitnem namestniku te osebe na upravnem organu, ki je ves čas na voljo za vsebinska pojasnila in ki v primeru, da je pri izdaji izpodbijane odločbe sodelovalo več upravnih organov, usklajuje sodelovanje drugih upravnih organov,
   10. podatek o vsebinskem strokovnjaku ali več vsebinskih strokovnjakih, ki so na voljo za strokovna pojasnila na naroku za glavno obravnavo.
4. Listine in podatke iz 3. točke pošlje upravni organ Državnemu odvetništvu RS s spremnim dopisom, v katerem bodisi potrdi, da gre za posredovanje vseh razpoložljivih listin in podatka iz 3. točke tega postopkovnika, bodisi sporoči, katere listine oziroma podatki bodo posredovani naknadno in kdaj.
5. Če odgovora na tožbo še ni in rok za odgovor na tožbo še ni potekel, upravni organ Državnemu odvetništvu RS nemudoma posreduje tudi svojo strokovno opredelitev do tožbe ter vsa razpoložljiva dokazila. Če je pri izdaji izpodbijane odločbe sodelovalo več upravnih organov, ti Državnemu odvetništvu RS posredujejo usklajeno strokovno opredelitev do tožbe z morebitnimi dokazili, ki jo pošlje kontaktna oseba iz podtočke i točke 3 zgoraj, oziroma upravni organ, ki je izdal izpodbijano prvostopenjsko odločbo.
6. Če Državno odvetništvo RS pred prejemom sklepa Vlade RS ne prejme vseh razpoložljivih listin in podatkov iz 3. točke, za opravo procesnega dejanja pa je na voljo tri dni ali manj, upravni organ Državnemu odvetništvu RS v času do oprave procesnega dejanja nudi vso potrebno strokovno podporo 24 ur na dan. To podporo na strani upravnega organa koordinira kontaktna oseba iz podtočke i točke 3 zgoraj oziroma njen namestnik.
7. Upravni organ spremlja postopek odločanja pri Vladi RS in se seznani s pooblastilom.

Državno odvetništvo RS meni, da zgornji protokol ravnanja po eni strani upošteva posebnosti zastopanja v upravnih sporih in namen smotrnosti, po drugi strani pa v primerih, ko je ugotovljeno, da je prenos zastopanja na Državno odvetništvo RS smiseln, omogoča, da je postopek prenosa zastopanja predvidljiv, varen in učinkovit ter da vsi deležniki k zastopanju države v upravnem sporu pristopijo z dolžno skrbnostjo. Tako so po naši oceni glede na obstoječo normativno ureditev zastopanja v upravnih sporih v največji možni meri zmanjšana tveganja zapletov v postopku, interesi Republike Slovenije na področju udeležbe v upravnih sporih pa v največji možni meri zaščiteni.

###### 1.9.4.2 Postopki, ki se vodijo pred Upravnim sodiščem RS in v katerih sodeluje Državno odvetništvo RS, nanašajo pa se na gradnjo povezovalnega kanala C0

1.9.4.2.1 Zadeva Upravnega sodišča RS z opr. št. I U 1077/2022

Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju: MOL) je vložila tožbo zaradi odprave odločbe Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) z dne 11. 7. 2022, s katero je ministrstvo zavrnilo zahtevo MOL za razveljavitev 3. točke izreka sklepa Agencije RS za okolje (v nadaljevanju: ARSO) z dne 28. 9. 2020 po nadzorstveni pravici.

ARSO je s sklepoma z dne 25. 9. 2015 in 28. 1. 2016 odločila, da za nameravani poseg izgradnje kanalizacije v okviru projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« nosilkam nameravanega posega *ni* treba izvesti presoje vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstvenega soglasja. S sklepom z dne 28. 9. 2020 pa je ARSO v 3. točki izreka odločila, da *je* za nameravani poseg »vgradnja povezovalnega kanala C0 z dodajanjem armiranobetonske kinete med revizijskima jaškoma« treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje.

Ministrstvo je 25. 4. 2022 od MOL prejelo pobudo za razveljavitev sklepa ARSO z dne 28. 9. 2020. MOL je navajala, da vgradnja betonske varovalne kinete ne pomeni spremembe posega, saj ni prišlo do spremembe bistvene lastnosti posega niti ni šlo za spremembo vgrajenih materialov, in da je izvedba ponovnega predhodnega postopka, končanega s sklepom ARSO z dne 28. 9. 2020, pomenila ponovno odločanje o isti zadevi, kar glede na določila ZUP ni dopustno.

Povezovalni kanal je bil tudi predmet postopkov, na podlagi katerih sta bila izdana sklepa ARSO z dne 25. 9. 2015 in 28. 1. 2016, ki pa na odseku Črnuče–Brod niso vključevali izvedbe betonske kinete.

MOL je 19. 2. 2020 po pozivu ARSO vložil zahtevo za izvedbo predhodnega postopka za nameravani poseg. Iz te zahteve izhaja, da nameravani poseg pomeni spremembo pri načinu vgradnje povezovalnega kanala, in sicer da se bo namesto polaganja cevi na peščeno posteljico in vgradnje peščenega obsipa ter zasipa nad temenom cevi izvedla vgradnja cevovoda v armiranobetonski kineti. Navedeno pomeni, da bo z izvedbo nameravanega posega prišlo do spremembe načina obratovanja (s kineto, ki ni bila vključena v predhodnih postopkih iz leta 2015 in 2016), rabe surovin (dodatna raba mineralnih surovin za izvedbo nameravanega posega), kar pomeni, da so izpolnjene zahteve za uvedbo predhodnega postopka glede na določila Uredbe v posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje.

Predhodni postopek za nameravani poseg se je zaključil s sklepom ARSO z dne 28. 9. 2020, iz katerega izhaja, da je za nameravani poseg treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje (3. točka izreka sklepa).

MOL trdi, da uvedba armiranobetonske kinete ne pomeni spremembe posega, zato je bil poseg, ki se je obravnaval v postopku, ki se je zaključil s sklepom ARSO z dne 28. 9. 2020, enak tistemu, ki se je presojal v postopku, ki se je zaključil s sklepom ARSO leta 2015 in 2016. Zato v predhodnem postopku, ki se je zaključil s sklepom ARSO z dne 28. 9. 2020, ni šlo za pravno relevantno drugačno dejansko in pravno stanje v primerjavi s predhodnim postopkom, ki se je zaključil s sklepom ARSO iz leta 2015 in 2016. Sklep ARSO z dne 28. 9. 2020 naj bi bil tako izdan v zadevi, v kateri je bila že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena. To pa naj bi pomenilo kršitev 129. člena ZUP in razlog za razveljavitev 3. točke izreka sklepa ARSO z dne 28. 9. 2020 v skladu z drugo točko prvega odstavka 274. člena ZUP.

Po mnenju ministrstva pa gre v sklepu ARSO z dne 28. 9. 2020 za spremembo projekta, kar naj bi pomenilo spremembo posega v okolje. Na podlagi tega je odločilo, da v postopku izdaje navedenega sklepa ni šlo za isto dejansko stanje kakor v prej izvedenih postopkih. Zato je ARSO pravilno odločila, ko je vodila nov postopek.

V tej zadevi je bistveno vprašanje, ali je ARSO s sklepom z dne 28. 9. 2020 naknadno odločila o enakem dejanskem in pravnem stanju, kot je predmet pravnomočnih sklepov ARSO z dne 25. 9. 2015 in 28. 1. 2016, ali pa gre za drugačno dejansko in pravno stanje, torej za spremembo že dovoljenega posega oziroma posega, za katerega je bil izveden predhodni postopek leta 2015 in 2016.

V zadevi je bilo odločeno s sodbo Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1077/2022 z dne 17. 10. 2023. Sodišče je tožbi ugodilo, 1. točko izreka odločbe MOP odpravilo in zadevo vrnilo istemu organu v ponovni postopek.

1.9.4.2.2 Zadevi Upravnega sodišča RS z opr. št. U 1765/2022 in opr. št. I U 94/2023

Upravna spora se vodita na podlagi tožb tožečih strank – fizičnih oseb zoper tožene stranke MOL, Republiko Slovenijo in namestnika načelnika PP Ljubljana Bežigrad, ki je vodil intervencijo policije. Iz tožbe izhaja, da tožniki tožbo vlagajo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter z njo izpodbijajo dejanje toženih strank, s katerim naj bi le-te posegle v njihove človekove pravice in temeljne svoboščine. Tožniki naj bi tožbo vložili v tako imenovanem subsidiarnem pravnem sporu po 4. členu ZUS-1, saj naj zoper izpodbijano dejanje ne bi bilo zagotovljeno drugo sodno varstvo.

Tožniki, sicer lastniki parcel, ki mejijo na parcelo v lasti MOL, v prvi zadevi trdijo, da jim je bila dne 23. 11. 2022 protipravno odvzeta posest, saj naj bi se navedenega dne po navodilih MOL pod grožnjo sile (nasilne odstranitve) tožniki odstranili z njihovih nepremičnin. Nato naj bi varnostna služba postavila signalni trak, prav tako policija, gradbeno podjetje pa naj bi za tem postavilo gradbiščno ograjo med nepremičninami tožnikov in nepremičnino v lasti MOL, vse po navodilih MOL in s pomočjo policije. Od tedaj dalje naj bi MOL s pomočjo policije nezakonito vršila posest na delih nepremičnin tožnikov. Policija naj bi v danem primeru izvrševala posest na nepremičninah tožnikov za potrebe MOL, dokler ni le-ta postavila kovinske gradbiščne ograje. Druga zadeva je vezana na dogodke, ki naj bi se odvijali 14. 12. 2022, ko so posamezni lastniki protestirali proti izvajanju del na projektu kanalizacije C0. V tem primeru so bili na zadevnem območju izvajanja del v času policijske asistence protestniki in so pri tem ovirali in preprečevali dostop izvajalcem del, le-ti pa posledično niso mogli izvajati svojega dela. Protestniki so bili s strani policije pozvani, da se odstranijo z zadevnega območja, saj bodo v nasprotnem primeru policisti uporabili zakonska pooblastila, vključno s pooblastili prisile. Medtem ko so drugi poziv policije upoštevali, je ena od oseb (ne gre za tožnika) še naprej ovirala dela na gradbišču, zato je pooblaščenec MOL zaprosil za pomoč policije. Ta oseba je bila večkrat pozvana, da upošteva poziv, ker pa tega ni storila, je bila odrejena njena odstranitev.

Državno odvetništvo RS v obeh zadevah uveljavlja več ugovorov procesne narave (pravočasnost tožbe, nesklepčnost in neizpolnjenost pogojev za kumulacijo zahtevkov, neizpolnjenost procesnih predpostavk za vodenje upravnega spora po 4. členu ZUS-1), poleg tega navaja tudi, da je bila policijska asistenca navedenega dne izvedena na zaprosilo MOL po predhodni proučitvi podlag za zagotovitev policijske asistence in predhodni odobritvi, skladno z določbo 12. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (v nadaljevanju: ZNPPol). Policijska asistenca je bila sicer nudena MOL, v korist katere so bile med drugim izdane tudi odločbe o začasni omejitvi lastninske pravice (ustanovitev služnosti v javno korist) pri izvajanju njenih nalog v zvezi z izvedbo del na projektu kanalizacije C0. Pojasnjeno je bilo tudi, da policija pri preverjanju upravičenosti zahtevka za policijsko asistenco ne preverja in ne ugotavlja zakonitosti in strokovnosti dotedanjih postopkov upravičenca, niti ne preverja, ali obstajajo dejanski razlogi za izvedbo določene naloge ali opravila upravičenca, pač pa preverja, ali je prosilec upravičeni subjekt in ali so razlogi, ki jih navaja v svoji zahtevi, dejanski, stvarni in upravičeni. V tem primeru prisotni sicer niso upoštevali ukrepov varnostnikov in so ovirali delavce, ki so opravljali ustrezne meritve, zato je na podlagi 12. člena ZNPPol vodja policijske asistence prisotne osebe pozval, da se odstranijo na dovoljeno razdaljo, saj bodo v nasprotnem primeru policisti uporabili zakonska pooblastila, vključno s pooblastili prisile. Ker posamezne osebe zakonitega ukaza niso upoštevale, so bila zoper posameznike uporabljena tudi prisilna sredstva (telesna sila).

###### 1.9.4.3 V letu 2023 vložena tožba v javnem interesu

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 v javnem interesu sprožilo upravni spor, ki se na Upravnemu sodišču RS vodi pod opr. št. I U 1716/2022-10 in v katerem je tožeča stranka Državno odvetništvo RS zoper toženo stranko Državnotožilski svet, zaradi izpodbijanja akta Državnotožilskega sveta.

V navedenem primeru se je namreč zastavilo vprašanje, ali ima oziroma je imel Državnotožilski svet kot organ državnotožilske samouprave pravno podlago, da na podlagi smiselne uporabe drugega odstavka 274. člena ZUP kot organ druge stopnje po nadzorstveni pravici razveljavi odločbo generalnega državnega tožilca, ki jo je ta sprejel na podlagi 61. člena Zakona o državnem tožilstvu (v nadaljevanju: ZDT-1) v okviru zakonskih pooblastil, ki jih ima kot organ državnotožilske uprave.

Razjasnitev tega vprašanja je nujna zaradi razhajanj med stališči dveh samostojnih organov znotraj državnotožilske organizacije glede pravnega položaja, ki ga imata navedena organa po določbah 61. člena ZDT-1, in s tem glede njunega medsebojnega razmerja pri začasnem dodeljevanju državnih tožilcev, ki v sodni praksi še bi bilo obravnavano, ohranjanje sedanjega položaja pa bi lahko škodilo zakonitemu in učinkovitemu delovanju tožilske organizacije.

Nasprotja, ki je sedaj nastalo med Državnotožilskim svetom in generalnim državnim tožilcem z izdajo njunih odločb po 195. in 61. členu ZDT-1, ni mogoče razrešiti z vzpostavitvijo hierarhičnega razmerja Državnotožilskega sveta do generalnega državnega tožilca, v katerem bi Državnotožilski svet kot organ državnotožilske samouprave lahko prevzel vlogo nadrejenega organa druge stopnje in z institutom po nadzorstveni pravici posegel v odločitev generalnega državnega tožilca, ki jo je ta sprejel kot organ državnotožilske uprave, temveč le s pridobitvijo odgovora na zgoraj navedeno vprašanje.

O zadevi v času priprave tega poročila o delu še ni bilo odločeno.

###### 1.9.4.4 Postopki dodeljevanja brezplačne pravne pomoči

Zaradi stalnega ugotavljanja številnih primerov zlorabe s strani upravičencev pri prosti izbiri odvetnikov Državno odvetništvo RS ponovno opozarja na problematiko dodeljevanja brezplačne pravne pomoči. Državno odvetništvo RS je v upravnih sporih skušalo spremeniti sodno prakso, ki bi lahko zagotovila smotrnejšo porabo proračunskih sredstev ob hkratnem zagotavljanju pravice do obrambe socialno šibkih oseb, vendar pri tem ni bilo uspešno. Upravno sodišče RS sicer v obrazložitvah svojih odločitev poudari, da bi zakonodajalec prosto izbiro odvetnika lahko zamejil in uravnotežil s finančnimi zmožnostmi države, vendar tega tudi z novelo Zakona o brezplačni pravni pomoči (ZBPP-B) ni storil. Tudi Vrhovno sodišče RS je v sodbi opr. št. X Ips 62/2017 z dne 21. 6. 2017 sprejelo stališče, da bi le(!) zakonodajalec prosilčevo prosto izbiro lahko zamejil in uravnotežil s finančnimi zmožnostmi države.

Državno odvetništvo RS opozarja tudi na togost pri presoji upravičenosti in predlaga razmislek o dodatnih merilih za presojo upravičenosti do brezplačne pravne pomoči (npr. tudi plačevanje leasinga, uporaba službenih vozil, najemnina za nadstandardna vozila, stanovanja, itd. – vse to bi se lahko ustrezno upoštevalo v premoženju osebe).

V postopkih dodeljevanja brezplačne pravne pomoči sodišča namreč popolnoma sledijo predlogom upravičencev glede izbire odvetnika zunaj okrožja sodišča, kjer poteka sodni postopek. Novela ZBPP-B namreč prosilcu daje možnost proste izbire odvetnika, kar povzroči bistveno višje stroške zastopanja, ki se krijejo iz sredstev BPP, brez neposredne povezave s kakovostjo oziroma strokovnostjo zastopanja.

V eni od zadev je sodišče upravičencu do BPP na njegovo prošnjo zamenjalo uradno postavljenega odvetnika ter mu dodelilo izbranega odvetnika iz Ljubljane. Zgolj na račun priznanih potnih stroškov za prisotnost na narokih in obiskih stranke v priporu je bilo odvetniku po končanem postopku priznanih 4.038,18 evra stroškov (znotraj skupne nagrade 23.433,74 evra). Državno odvetništvo RS je priznane potne stroške izpodbijalo s tožbo v upravnem sporu, ker ne gre za potrebne izdatke stranke glede na to, da ji je bil že dodeljen uradni zagovornik iz kraja, kjer je potekalo sojenje in kjer je bil upravičenec priprt, upravičenec pa ni izkazal utemeljenih razlogov za zamenjavo odvetnika. Predlagali smo, da se brezplačna pravna pomoč omeji na zastopanje, ne pa tudi na nagrado zaradi porabe časa in potne stroške. Tožba je bila na Upravnem sodišču RS zavrnjena iz razloga, da določba prvega odstavka 30. člena ZBPP upravičencem dopušča prosto izbiro odvetnika, kar da pomeni uresničitev načela enakopravnosti ter je eden ciljev, ki so bili zastavljeni s spremembo ZBPP-B. Poudarilo je, da gre za zaupno razmerje med stranko in odvetnikom, ki mora biti zagotovljeno tudi osebam s šibkim finančnim položajem, zato izbira odvetnika ne sme biti omejena na kraj sojenja. Sodišče meni, da načela ekonomičnosti postopka ni mogoče raztezati tako, da se zaradi »ekonomskih upravičenj« omeji izbira odvetnika, kadar gre za plačilo iz proračuna. V sodbi Upravno sodišče RS samo poudari stališče Vrhovnega sodišča RS (X Ips 62/2017), »*da bi zakonodajalec prosilčevo prosto izbiro lahko zamejil in uravnotežil s finančnimi zmožnostmi države, vendar tega ni storil*«.

#### 1.10 Postopki po Zakonu o denacionalizaciji

##### 

##### 1.10.1 Uvod

S sprejetjem Zakona o denacionalizaciji (v nadaljevanju: ZDen) naj bi bile popravljene krivice, ki jih je država povzročila lastnikom zasebnega premoženja, in sicer tako, da se posameznim upravičencem čim prej vrne odvzeto premoženje. Upoštevati velja, da gre za postopke, katerih bistvo je bilo prav čimprejšnje vračanje premoženja, saj je bila eksplicitno določena obveznost zavezancev, da se, ob izpolnjenih zakonskih pogojih, odvzeto premoženje vrne. V praksi pa se je ZDen pokazal za nedorečen in nepremišljen zakon, kar je 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. Na dolgotrajnost postopkov pa vpliva tudi izjemna obsežnost problematike in kompleksnost dejanskega stanja. Prepustitev pristojnosti odločanja upravnim enotam (oziroma ministrstvom) se je v praksi pokazala 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 pravno in dejansko izredno zapletene problematike.

V postopkih denacionalizacije Državno odvetništvo RS zastopa interese zavezane stranke, kadar se zahtevek glasi na premoženje, ki je v lasti Republike Slovenije.

##### 1.10.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je leta 2023 prejelo v delo 1 novo zadevo.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2023 v delu 66 denacionalizacijskih zadev, zaključenih pa je bilo (rešenih) 10 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih (nerešenih) 56 zadev.

##### 1.10.3 Analiza primerjalnih vrednosti

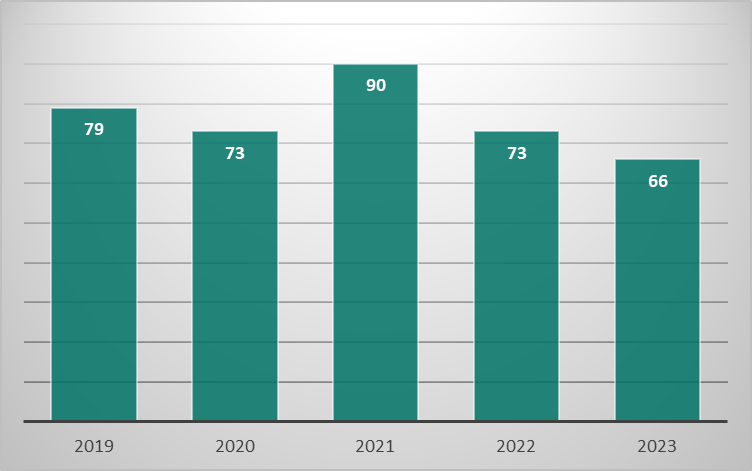
Državno odvetništvo RS je leta 2023 prejelo eno novo zadevo, kar je 50 odstotkov manj kot leta 2022, ko je prejelo 2 zadevi.

Skupno je Državno odvetništvo RS imelo leta 2023 v delu 66 denacionalizacijskih zadev, kar je 9,59 odstotka manj kot leta 2022, ko je imelo v delu 73 zadev.

V letu 2023 je bilo zaključenih (rešenih) 10 zadev, kar je 33,33 odstotka manj kot leta 2022, ko je bilo zaključenih (rešenih) 15 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih (nerešenih) 56 zadev, kar je 3,45 odstotka manj kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih (nerešenih) 58 zadev.

**Grafikon: Število obravnavanih denacionalizacijskih zadev v obdobju 2019–2023**



V delu ostaja vedno manj zadev vračanja podržavljenega premoženja, so pa ostale v obravnavi samo še v dejanskem in pravnem smislu najbolj zahtevne zadeve, ki jih pristojnim upravnim organom oziroma sodiščem doslej še ni uspelo pravnomočno zaključiti ali pa so bile odločbe upravnih organov ali sodišč v pritožbenih postopkih oziroma v postopkih z izrednimi pravnimi sredstvi razveljavljene in jim zadeve vrnjene v ponovno odločanje. Nezaključeni torej ostajajo nekateri najzahtevnejši in najbolj zapleteni denacionalizacijski primeri, katerih reševanje je posledično bolj kompleksno in dolgotrajnejše.

##### 1.10.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

###### 1.10.4.1 Splošno

Državno odvetništvo RS tudi za leto 2023 poudarja, da se zelo aktivno zavzema za čim hitrejši potek 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 nemožnosti uporabe nepremičnin v času od uveljavitve ZDen do vrnitve, ki jih po pravnomočno zaključenih denacionalizacijskih postopkih upravičenci vlagajo pri pristojnih sodiščih ali pa glede njih neposredno z Vlado RS sklepajo poravnave.

Glede na vedno večjo aktualnost odškodninskih zahtevkov za nemožnost uporabe nepremičnin Državno odvetništvo RS v tem poročilu opozarja na dejstvo, da je splošno stališče vseh organov in strank v denacionalizacijskih postopkih, da je za zavezance (predvsem za Republiko Slovenijo) najcenejše vračanje premoženja v naravi. Toda glede na določilo drugega odstavka 72. člena ZDen se postavlja vprašanje, ali to res drži ali pa je morda za zavezance ugodnejša oblika odškodnine v obveznicah SOD ali RS, seveda ob predpostavki obstoja ovir za vrnitev v naravi. Primarno načelo o vračanju v naravi že samo po sebi predpostavlja veliko bolj zapletene in daljše postopke. Sedanja praksa kaže, da zavezanci po pravnomočnem zaključku postopka, v katerem so dobili vrnjeno premoženje v naravi, v pravdnem postopku praviloma uveljavljajo še odškodnino za nezmožnost uporabe od uveljavitve ZDen, zahtevki pa dosegajo enormno visoke zneske. Glede na izjemno zahtevnost in zapletenost denacionalizacijskih postopkov je logično, da le-ti niso mogli biti rešeni takoj po uveljavitvi ZDen, zaradi česar je popolnoma normalno, da bo prišlo do utemeljenosti zahtevka po drugem odstavku 72. člena ZDen skoraj v vsakem, še posebej sedaj končanem postopku.

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

###### 1.10.4.2 Odločba ustavnega sodišča št. U-I-473/22-11 z dne 15. 6. 2023

Državno odvetništvo RS opozarja na izjemno pomembno odločitev ustavnega sodišča, ki se nanaša na najemna razmerja v denacionaliziranih stanovanjih, in sicer je z odločbo št. U-I-473/22-11 z dne 15. 6. 2023 odločilo, da so v neskladju z ustavo:

* prvi odstavek 24. člena Zakona o denacionalizaciji,
* 107. člen in prvi odstavek 173. člena Stanovanjskega zakona,

kolikor se nanašajo na neprofitna najemna razmerja za nedoločen čas, ki so jih s prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice sklenili zavezanci za vrnitev stanovanja v denacionalizaciji in v katera so kot najemodajalci pozneje vstopili upravičenci do denacionalizacije oziroma njihovi univerzalni pravni nasledniki. Zakonodajalec mora protiustavnost odpraviti v enem letu.

Zakonodaja je določala (173. člen SZ), da določbe najemne pogodbe, sklenjene med zavezancem za vrnitev stanovanja in najemnikom – prejšnjim imetnikom stanovanjske pravice, ostanejo v veljavi tudi po vrnitvi stanovanja upravičencu do denacionalizacije ali tistemu, ki mu je bilo vrnjeno zaplenjeno stanovanje, oziroma njunim pravnim naslednikom, vključno s kupci in prodajalci. Gre za poseben primer zakonskega prenosa obligacijskega razmerja na novega pridobitelja lastninske pravice na denacionaliziranem stanovanju, in sicer gre za prenos najemne pogodbe kot celote na strani najemodajalca, ki je pravna posledica spremembe lastninske pravice med trajanjem najema. Pri tem je pomembno, da novi lastnik stanovanja *ex lege* (torej ne po lastni izbiri) vstopi kot najemodajalec v posebni tip najemnega razmerja, ki je podvrženo intenzivnemu (pretežno) kogentnemu pravnemu urejanju zaradi doseganja javnega interesa in zaščite najemnikov – nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice:

* najemna razmerja so nujno sklenjena za nedoločen čas,
* najemodajalec se ne more prosto pogajati o najemnini in se ne more z najemnikom veljavno dogovoriti o tržni najemnini in mu je zaračunavati v smislu svobodno doseženega soglasja volj pogodbenih strank,
* najemodajalec je upravičen le do neprofitne najemnine, katere elementi in najvišja višina so podrobno določeni z obveznimi predpisi,
* upravičenost do plačevanja (zgolj) neprofitne najemnine velja za vse najemnike, ne glede na njihovo premoženjsko stanje,
* najemodajalec ne more preprosto izstopiti iz takega najemnega razmerja oziroma doseči njegovega prenehanja in tako dalje.

Poleg tega je sodišče predstavilo tudi razloge, zakaj ne razveljavlja določb zakona (56. točka) in zakaj se določbe zakona uporabljajo tudi po odpravi protiustavnosti (57. točka).

#### 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 2023 prejelo v delo 1 novo zadevo.

Skupno je imelo leta 2023 Državno odvetništvo RS v delu 16 zadev, zaključenih (rešenih) pa je bilo 6 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih (nerešenih) 10 zadev.

##### 1.11.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo v delo 1 novo zadevo, v letu 2022 je ravno tako prejelo 1 novo zadevo.

Skupno je imelo leta 2023 Državno odvetništvo RS v delu 16 zadev, kar je 20 odstotkov manj kot leta 2022, ko je imelo v delu 20 zadev.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo 6 zadev, kar je enako kot leta 2022, ko je zaključilo 6 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 10 zadev, kar je 28,57 odstotka manj kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih še 14 zadev.

##### 1.11.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS opozarja na zadevozaradi vračila odvzetega premičnega premoženja predlagateljev dr. Johannesa Attemsa in drugih, ker je odločitev pomembna za delovanje in dejavnost slovenskih arhivov ter je primer dobrega sodelovanja med Ministrstvom za kulturo, Pokrajinskim arhivom Maribor in Državnim odvetništvom RS.

Predlagatelji so kot pravni nasledniki pokojnih dr. Ferdinanda Attemsa in Wande Attems vložili predlog za vračilo zaplenjenega premoženja na podlagi Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij. V postopku je sodišče z več sklepi odločilo o vračilu podržavljenih nepremičnin, o vračilu dela podržavljenih premičnin, z več delnimi sodnimi poravnavami pa so se stranke sporazumele o vračilu številnih umetniških del. O vračilu premičnin, ki so del arhivskega fonda Gospoščina Bistriški grad s signaturo SI PAM/1857, serija Familiaria Gospoščine Bistriški grad, ki obsega tudi več albumov z družinskimi fotografijami družine Attems in osebno korespondenco družine, pa se strankama kljub prizadevanjem ni uspelo dogovoriti po mirni poti, zato je sodišče o vračilu tega dela premoženja odločilo s sklepom in s tem tudi v celoti odločilo o vračilu premoženja, na katero se je nanašala zahteva za vračilo.

V zvezi s predlogom za vračilo prej citiranega premičnega premoženja v last in posest predlagateljem je bilo v postopku sporno, ali ta je del premičnega premoženja arhivsko gradivo oziroma ali ima status arhivskega gradiva po samem zakonu brez posebnega akta o razglasitvi in ali obstajajo ovire za vračilo v posest predlagateljem.

Republika Slovenija je vračilu tega dela premičnega premoženja v posest nasprotovala in svoje stališče utemeljevala, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju.

Že prvi slovenski arhivski zakon, Zakon o arhivskem gradivu in arhivih iz leta 1997, je v 62. členu določal, da je arhivsko gradivo, ki je na dan uveljavitve tega zakona že v arhivih, razen arhivskega gradiva, ki ga je arhiv prejel v hrambo v obliki depozita od fizičnih oseb, oziroma so ga arhivi dolžni prevzeti na podlagi Zakona o naravni in kulturni dediščini, javna lastnina. Poleg tega je Zakon o varstvu kulturne dediščine določal, da imajo predmeti premične dediščine, ki jih upravljajo javni zavodi (muzeji, galerije ipd.), status spomenika.[[23]](#footnote-23)

Sedaj veljavni Zakon o varstvu kulturne dediščine (v nadaljevanju: ZVKD-1) v 29. točki 3. člena določa, da predstavljajo premično dediščino premičnine ali zbirke premičnin z vrednotami dediščine. Po določbah ZVKD-1 so to registrirana premična dediščina, nacionalno bogastvo in premični kulturni spomenik, ki je izrazit dosežek ustvarjalnosti ali dragoceno prispeva h kulturni raznolikosti; je pomemben del življenja na območju RS ali njenih regij ali je pomemben vir za razumevanje zgodovinskih procesov, pojavov in njihove povezanosti s sedanjo kulturo.

V predmetnem postopku je bilo med strankami nesporno, da je bilo gradivo fonda Gospoščina Bistriški grad, ki sedaj obsega 70 tehničnih enot arhivskega gradiva, prevzeto v arhiv po privolitvi Federalnega zbirnega centra. Predlagatelji tudi niso nasprotovali zatrjevanjem Republike Slovenije, da je Pokrajinski arhiv v Mariboru gradivo hranil, ga strokovno obdelal, tehnično opremil in zagotavljal ustrezne razmere za materialno varovanje gradiva zadnjih sedemdeset let. Ker je to gradivo pomembno za potrebe zgodovinopisja, drugih znanosti in kulturo ter priča o specifiki dogodkov in krajev v času nastanka ter pomenu rodbine, ki je pomembno vplivala na območje, kjer je prebivala, ima na podlagi meril za vrednotenje arhivskega gradiva iz sedmega odstavka 40. člena Zakona o varstvu dokumentiranega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju: ZVDAGA) lastnost arhivskega gradiva.[[24]](#footnote-24)

ZVDAGA v 7. členu določa, da je arhivsko gradivo kulturni spomenik[[25]](#footnote-25) in mora biti kot takšno varovano.

Za odločitev v predmetni zadevi je relevantna predvsem določba tretjega odstavka 17. člena Zden, ki določa, da se na premičninah, ki so del zbirk, vrne le lastninska pravica ali plača odškodnina.[[26]](#footnote-26)

Zato je bila za odločitev odločilna tudi okoliščina, da je predmetno gradivo del javne zbirke pokrajinskega arhiva, saj je del arhivskega fonda Gospoščina Bistriški grad s signaturo SI PAM/1857, serija Familiaria Gospoščine Bistriški grad, ki je vpisana v register fondov in zbirk, ki ga vodi pokrajinski arhiv na podlagi 53. člena ZVDAGA. Tudi tega, s strani Republike Slovenije zatrjevanega dejstva, predlagatelji niso prerekali. Status premičnega spomenika namreč pridobi premičnina ali zbirka premičnin z vpisom v inventarno knjigo državnega ali pooblaščenega muzeja ali z razglasitvijo (17. člen ZVKD-1), pri čemer je inventarizirani premični spomenik vsaka premičnina ali zbirka premičnin z lastnostmi iz 17. člena ZVKD-1, ki je vpisana v inventarno knjigo državnega ali pooblaščenega muzeja in je v njegovem upravljanju (18. člen ZVKD-1).

Vsa navedena stališča je Republika Slovenija zatrjevala v postopku in *sodišče je stališčem v celoti sledilo in odločilo, da predmetne premičnine so arhivsko gradivo, ki predstavlja kulturni spomenik in je sestavni del zbirke javne ustanove, zato ga je skladno s tretjim odstavkom 17. člena Zden predlagateljem vrnilo le v last, ne pa tudi v posest.*

Zoper navedeno odločitev so se predlagatelji pritožili, vendar je sodišče druge stopnje pritožbo kot neutemeljeno zavrnilo in potrdilo sklep sodišča prve stopnje.

Na navedeni primer Državno odvetništvo RS opozarja, ker sodna praksa o obravnavani pravni problematiki do sprejetja predmetne odločitve še ni sprejela stališča in tudi ker je uspeh v postopku rezultat dobrega sodelovanja med Ministrstvom za kulturo, Pokrajinskim arhivom Maribor in Državnim odvetništvom RS. Vsi smo se namreč zavedali izrednega pomena, ki ga bi drugačna odločitev imela ne le na delovanje in dejavnost arhivov, temveč bi lahko privedla do znatnega osiromašenja slovenskih arhivov, kar bi imelo tudi negativen vpliv na znanost, kulturo in zgodovino.

#### 1.12 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice

##### 1.12.1 Uvod

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

ESČP obravnava pritožbe posameznikov in meddržavne pritožbe. Kadar ugotovi, da je država pogodbenica kršila eno pravico 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 ugotovljene, 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 merila dopustnosti pritožbe. Točka a tretjega odstavka 35. člena določa, da bo ESČP razglasilo za nedopustno vsako zadevo, za katero meni, da ni v skladu z določbami konvencije ali njenih protokolov ali da 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 pri ESČP. To 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 štirih mesecih od sprejetja 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 informacij, ki so v posameznem spisu. Tako stališča kot informacije pa mu pošlje državni odvetnik, ki zastopa Republiko Slovenijo v posamezni zadevi.

##### 1.12.2 Statistika

###### 1.12.2.1 Nove zadeve

V letu 2023 je bilo v ESČP vpisniku na novo odprtih 11 zadev, in sicer 10 na podlagi pritožbe, ki jo je ESČP vročilo Sloveniji, ter 1 zadeva zaradi priglašene in dovoljene intervencije Slovenije v pritožbeni zadevi proti drugi visoki pogodbenici Sveta Evrope.

1.12.2.1.1 Prejete zadeve – pritožbene zadeve na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

V vseh 10 pritožbenih zadevah proti Sloveniji, ki so jih pritožniki vložili na podlagi 34. člena konvencije, je ESČP Slovenijo pozvalo, naj se izreče glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe, in sicer:

* *SIP NEPREMIČNINE, d. o. o., proti Sloveniji*, št. 26267/22 (pravica do neodvisnega in nepristranskega sojenja iz prvega odstavka 6. člena konvencije);
* *Landika in drugi proti Sloveniji*, št. 45987/22 (pravica do varstva premoženja iz 1. člena protokola št. 1 h konvenciji);
* *Kunstelj proti Sloveniji*, št. 5257/22 (pravica do svobode izražanja iz 10. člena konvencije);
* *Oven proti Sloveniji,* št. 49199/22 (pravica do varstva premoženja iz 1. člena protokola št. 1 h konvenciji);
* *A proti Sloveniji*, št. 53790/22 (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena konvencije);
* *Pušnik proti Sloveniji*, št. 41541/22 (pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena konvencije);
* *Svetek proti Sloveniji*, št. 23308/22 (pravica do sojenja v razumnem roku iz prvega odstavka 6. člena konvencije);
* *Turk proti Sloveniji*, št. 55957/22 (pravica do sojenja v razumnem roku iz prvega odstavka 6. člena konvencije);
* *Piro Planet, d. o. o., proti Sloveniji*, št. 34568/22 (pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena konvencije), in
* *Beganović proti Sloveniji*, št. 449/23 (pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena konvencije).

Nove zadeve so vsebinsko predstavljene v podpoglavju 2.8.1.

1.12.2.1.2 Druge prejete zadeve

V letu 2023 je bila odprta zadeva zaradi priglašene in dovoljene intervencije Slovenije v pritožbeni zadevi proti drugi visoki pogodbenici Sveta Evrope, in sicer zadeva *Chelleri in drugi proti Hrvaški*, št. 49358/22, 49562/22 in 54489/22.

V zadevi *Chelleri in drugi proti Hrvaški*, št. 49358/22, 49562/22 in 54489/22, je zaradi pomembnejših mednarodnopravnih oziroma zunanjepolitičnih posledic ali vplivov celotno usklajevanje zastopanja v skladu z ZDodv prevzelo Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, zato v predmetnem poročilu o delu ni posebej predstavljena.

###### 1.12.2.2 Zaključene zadeve

V letu 2023 je bilo formalno zaključenih 11 pritožbenih zadev proti Sloveniji, 1 zadeva po predlogu začasnega ukrepa, vloženega na podlagi 39. člena Poslovnika ESČP, ter 1 zadeva, v kateri je pritožbo proti drugi visoki pogodbenici konvencije vložila pravna oseba s sedežem v Sloveniji, ki pa je bila v skladu s konvencijo pozvana k morebitni intervenciji v postopku.

Od navedenih zadev je bila pritožbena zadeva *Produkcija Plus Storitveno podjetje, d. o. o., proti Sloveniji*, št. 47072/15, formalno zaključena po zaključenem nadzoru nad izvršitvijo sodbe ESČP, zadevi *Rutar in Rutar Marketing, d. o. o., proti Sloveniji,* št. 21164/20, ter *Ferhatović proti Sloveniji*, št. 64725/19, pa sta bili odločeni že v letu 2022 in vsebinsko že predstavljeni v letnem poročilu za leto 2022, a sta bili zaradi izvedbe potrebnih opravil po izdaji sodbe formalno zaključeni šele v letu 2023.

Poročilo za leto 2023 tako zajema le zadeve, v katerih je ESČP vsebinsko odločilo v letu 2023. Poleg 8 pritožbenih zadev proti Sloveniji, ki so bile v letu 2023 vsebinsko in formalno zaključene, je ESČP v letu 2023 izdalo odločbi tudi v zadevah *Oven proti Sloveniji*, št. 49199/22, in *Bavčar proti Sloveniji*, št. 17053/20, a v poročilu nista obravnavani. Zadeva *Oven proti* Sloveniji, v kateri je Slovenija zaradi istih pritožbenih očitkov, o katerih se je ESČP že izreklo v sodbi *Pintar in drugi proti Sloveniji*, soglašala s sklenitvijo prijateljske poravnave, je bila izbrisana s seznama zadev, v zadevi *Bavčar proti Sloveniji* pa sta obe stranki vložili zahtevo za ponovno obravnavo na velikem senatu ESČP, o kateri še ni odločeno.

10 pritožbenih zadev proti Sloveniji, v katerih je ESČP vsebinsko odločilo v letu 2023, je bilo zaključenih na naslednji način:

– 2 zadevi sta bili zaključeni s sodbo z ugotovljeno kršitvijo pravic iz konvencije (*Letonje proti Sloveniji*, št. 10397/20, in *Bavčar proti Sloveniji*, št. 17053/20);[[27]](#footnote-27)

* 1 zadeva je bila v skladu s točko 1(b) 37. člena konvencije izbrisana s seznama zadev, ker je bila pritožba rešena (*Weickert proti Sloveniji,* št. 11841/21);
* 5 zadev je bilo po sklenitvi prijateljskih poravnav izbrisanih s seznama zadev (*Pipuš proti Sloveniji*, št. 3815/21, *Taljat proti Sloveniji*, št. 16750/22, *Taljat proti Sloveniji*, št. 35640/19, *Savič proti Sloveniji*, št. 21466/22 in *Oven proti Sloveniji*, št. 49199/22) in
* 2 zadevi sta bili zaradi neaktivnosti pritožnikov izbrisani s seznama zadev (*Halkić proti Sloveniji,* št. 21989/22, in *Plut proti Sloveniji,* št. 27464/21).

Vsebinske odločitve ESČP (razen zadev, v katerih je bila na podlagi odločitve ESČP v zadevi *Pintar in drugi proti Sloveniji* sklenjena prijateljska poravnava) so predstavljene v podpoglavju 2.8.2. V tem poglavju je predstavljena tudi zadeva *FU QUAN proti Češki*, št. 24827/14, v kateri je Slovenija intervenirala v postopku pred velikim senatom ESČP.

###### 1.12.2.3 Odprte zadeve

Na presečni dan 1. 12. 2023 je bilo v vpisniku ESČP odprtih 30 zadev, in sicer:

* 24 pritožbenih zadev proti Sloveniji;
* 1 pritožbena zadeva proti drugi visoki pogodbenici konvencije, v kateri je Slovenija priglasila intervencijo;
* 1 pritožbena zadeva v meddržavnem postopku, v katerem je Slovenija priglasila intervencijo;
* 1 zadeva v zvezi z izvršitvijo sodbe ESČP in
* 3 zadeve iz drugega naslova.

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

– 1 zadeva iz naslova kršitve pravice do življenja iz 2. člena konvencije (*Duarte Agostinho in drugi proti Portugalski in 32 drugim,* št. 39371/20);

– 11 zadev iz naslova kršitve pravice do poštenega sojenja iz 6. člena konvencije (*Dolenc proti Sloveniji*, št. 20256/20; *Bavčar proti Sloveniji*, št. 17053/20; *Škoberne proti Sloveniji,* št. 19920/20; *Gorše proti Sloveniji*, št. 47186/21; *Janković proti Sloveniji*, št. 15118/22; *SIP NEPREMIČNINE, d. o. o., proti Sloveniji*, št. 26267/22; *Pušnik proti Sloveniji*, št. 41541/22; *Svetek proti Sloveniji*, št. 23308/22; *Turk proti Sloveniji*, št. 55957/22; *Piro Planet, d. o. o., proti Sloveniji*, št. 34568/22, in *Beganović proti Sloveniji*, št. 449/23);

– 2 zadevi iz naslova prepovedi mučenja iz 3. člena konvencije (*X in drugi proti Sloveniji*, št. 27746/22 in 28291/22, ter *Alibayov proti Sloveniji*, št. 31008/21);

– 3 zadeve iz naslova kršitve pravice do spoštovanja družinskega življenja iz 8. člena konvencije (*P. R. proti Sloveniji*, št. 11101/21; *D. J. proti Sloveniji*, št. 29265/22, in *A proti Sloveniji*, št. 53790/22);

– 2 zadevi iz naslova pravice do svobode izražanja iz 10. člena konvencije (*Kunstelj proti Sloveniji*, št. 5257/22, in *Mladina, d. d,. proti Sloveniji*, št. 43388/17) in

– 5 zadev iz naslova kršitve pravice do varstva premoženja iz 1. člena protokola št. 1 h konvenciji (*Kotnik proti Sloveniji*, št. 56605/19; *Kotar proti Sloveniji*, št. 18047; *Stopar proti Sloveniji*, št. 1400/22; *Landika in drugi proti Sloveniji*, št. 45987/22,in *Oven proti Sloveniji,* št. 49199/22).

1.12.2.3.2 Pritožbena zadeva proti drugi visoki pogodbenici konvencije, v kateri je Slovenija priglasila intervencijo:

* *FU QUAN proti Češki*, št. 24827/14.

1.12.2.3.3 Zadeva v zvezi z izvršitvijo sodbe ESČP

* *Ališić in dva druga proti Bosni in Hercegovini in drugim*, št. 60642/08.

1.12.2.3.4 Pritožbena zadeva v meddržavnem postopku, v katerem je Slovenija priglasila intervencijo:

* *Ukrajina proti Ruski federaciji*, št. 11055/22.

1.12.2.3.5 Zadeve iz drugih naslovov

* 1 zadeva, v katero se vpisujejo odločbe ESČP v zadevah, ki Sloveniji niso bile vročene v opredelitev;
* 1 zadeva v zvezi s splošnimi vprašanji v zvezi z izvrševanjem sodb ESČP;
* 1 zadeva, v katero se evidentirajo poizvedbe, ki jih Državno odvetništvo RS naslavlja na ESČP na predlog državnih organov ali posameznikov.

##### 1.12.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo 11 novih pritožbenih zadev, kar je 47,62 odstotka manj kot leta 2022, ko je prejelo 21 novih pritožbenih zadev.

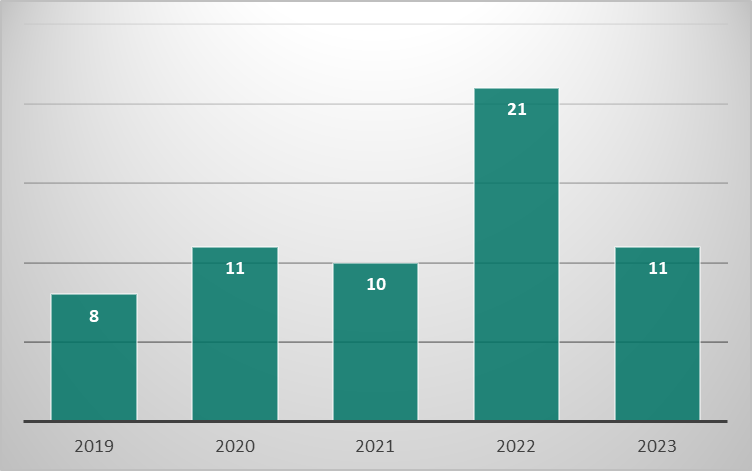
V letu 2023 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 42 zadev, kar je 2,33 odstotka manj kot v letu 2022, ko je imelo v delu 43 zadev.

V letu 2023 je Državno odvetništvo RS zaključilo 12 zadev, kar je 7,69 odstotka manj kot v letu 2022, ko je zaključilo 13 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 30 zadev, kar je enako kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo ravno tako odprtih še 30 zadev.

Spodnji grafikon prikazuje število vseh novoprejetih zadev v vpisniku ESČP Državnega odvetništva RS v obdobju od 2019 do 2023.

**Grafikon: Število prejetih zadev v postopkih pred ESČP v obdobju 2019–2023**



V primerjavi z letom 2022 je bilo število zaključenih zadev približno enako (13 v letu 2022 in 12 v letu 2023), pripad vročenih zadev proti Sloveniji pa je bil skoraj za polovico manjši kot v letu 2022 (11 zadev v letu 2023 v primerjavi z 21 novimi zadevami v letu 2022).

##### 1.12.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Glede v letu 2023 na novo prejetih zadev v postopkih pred ESČP je treba poudariti, da so zadeve zelo raznovrstne, številne med njimi obsegajo kompleksna dejanska stanja in spreminjajoči se pravni okvir, ki ga je bilo treba ob pripravi procesnih aktov spremljati, aktualizirati in ustrezno obravnavati v pisnih vlogah.

Glede vsebinskih izidov postopkov pred ESČP je v letu 2023 v primerjavi s predhodnim letom zaznati bistveno manjše število zadev z ugotovljeno kršitvijo konvencije (le 1 sodba v letu 2023 v primerjavi s 5 sodbami v letu 2022).

Čeprav ima Državno odvetništvo RS le omejene pristojnosti v postopku izvrševanja sodb ESČP, je treba opozoriti, da je v letu 2023 aktivno sodelovalo pri iskanju rešitev za izvršitev in prenehanje kršitve po dokončnosti sodbe v zadevi *Dolenc proti Sloveniji* (skupaj z Ministrstvom za pravosodje, pristojnim za koordinacijo izvrševanja sodb ESČP). V navedeni zadevi je namreč ESČP odločitev o delu zahtevka za pravično zadoščenje, ki se nanaša na premoženjsko škodo, odložilo za šest mesecev po dokončnosti sodbe ter Slovenijo pozvalo, da v sodelovanju s pritožnikom poišče ustrezen način za izpolnitev njenih obveznosti glede pritožniku že nastale in še nastajajoče premoženjske škode. Številne dejavnosti, ki zajemajo poglobljene razmisleke o vseh možnih splošnih in individualnih ukrepih, s katerimi bi bila pritožniku brez nadaljnje intervencije ESČP ustrezno poplačana tudi premoženjska škoda, še vedno intenzivno potekajo.

#### 1.13 Postopki pred Sodiščem Evropske unije

##### 1.13.1 Uvod

###### 1.13.1.1 Predstavitev Sodišča Evropske unije

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

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

Sodišče Evropske unije sestavljata dve sodišči:

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

SEU je pristojno za:

* postopke predhodnega odločanja, katerih namen je zagotoviti učinkovito in enotno uporabo zakonodaje Unije. S tem namenom lahko nacionalni sodniki nanj naslovijo vprašanje (včasih ga morajo) s predlogom za razjasnitev kakega vidika razlage prava Unije, da bi lahko na primer 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 enaki težavi;
* 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 le-tega 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 nad zakonitostjo 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 na primer 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.

###### 1.13.1.2 Postopkovna pravila

V skladu s postopkovnimi pravili Sodišča se vsak predlog za sprejetje predhodne odločbe, vložen na podlagi 267. člena PDEU, vroči vsem državam članicam EU, ki se nato lahko vključijo v postopek. Aktivna vključitev v postopek je možna vse do ustne obravnave. Sodbe, ki jih izda Sodišče v zadevah predhodnega odločanja (gre za odločitve o razlagi in veljavnosti prava EU), so zaradi njihovega *erga omnes* učinka pomembne za vse države članice, saj je zanje razlaga Sodišča obvezna, v nasprotnem primeru so lahko celo tožene zaradi neupoštevanja razlage prava EU, kakor jo je predložilo Sodišče. S tega vidika je nujno, da država te postopke spremlja in se seznani z vsemi sodbami Sodišča. Izrecno zahtevo po spremljanju postopka večkrat podajo tudi posamezna ministrstva, ki ob izjavi, da ni razloga za vključitev Slovenije v posamezni postopek, zahtevajo, da jih Državno odvetništvo RS seznanja s potekom in izidom postopka. Zaradi vloge Sodišča v institucionalnem ustroju EU in obveznega upoštevanja razlage prava EU je obveščanje ministrstev o poteku postopka in odločitvah Sodišča zagotovljeno v vsaki posamezni zadevi.

Državam članicam se vročajo tudi vse sodbe Splošnega sodišča, izdane v postopkih med drugimi državami članicami in/ali institucijami. V skladu z določbami 56. člena Protokola o Statutu SEU so države članice kot privilegirani udeleženci upravičene vložiti pritožbo zoper sodbo Splošnega sodišča tudi v zadevah, ki jih neposredno ne zadevajo. Države članice lahko na podlagi tretjega odstavka istega člena statuta vložijo pritožbo zoper sodbo Splošnega sodišča 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 teče pred Sodiščem. V primeru, da se Slovenija ne odloči za vložitev pritožbe, se spis po izteku roka za pritožbo oziroma po prejemu obvestila, da Slovenija ne bo vložila pritožbe, zaključi.

##### 1.13.2 Statistika

V predstavljenih številkah so vsebovane zadeve, v katere se je Slovenija vključila kot udeleženec ali je imela položaj stranke, ter tudi preostale zadeve.

SEU je v letu 2023 Državnemu odvetništvu RS vročilo 446 zadev. Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delu 1.072 zadev iz pristojnosti SEU. Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 435 zadev ter imelo na dan 1. 12. 2023 odprtih 637 zadev iz pristojnosti SEU.

SSEU je Državnemu odvetništvu RS v letu 2023 vročilo 454 zadev. Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delu 523 zadev iz pristojnosti SSEU. Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 456 zadev ter imelo na dan 1. 12. 2023 odprtih 67 zadev iz pristojnosti SSEU.

##### 1.13.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2023 je SEU Državnemu odvetništvu RS vročilo 446 zadev, kar je 10,44 odstotka manj kot v letu 2022, ko je bilo Državnemu odvetništvu RS vročenih 498 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 v zadevah pred SEU v delu 1.072 zadev, kar je 7,51 odstotka manj kot v letu 2022, ko je v zadevah pred SEU imelo v delu 1.159 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 435 zadev pred SEU, kar je 18,93 odstotka manj kot v letu 2022, ko je Državno odvetništvo RS pred SEU zaključilo 533 zadev.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 637 zadev pred SEU, kar je sicer 1,76 odstotka več kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo pred SEU odprtih 626 zadev.

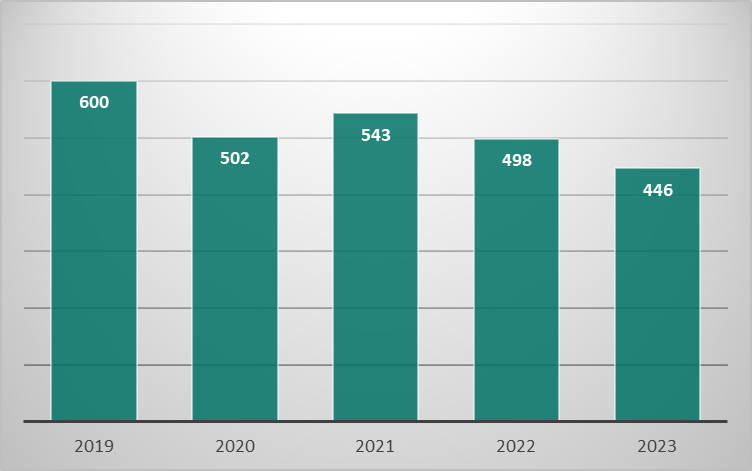
SSEU je Državnemu odvetništvu RS v letu 2023 vročilo 454 zadev, kar je 7,91 odstotka manj kot v letu 2022, ko je bilo vročenih 493 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2023 v delu 523 zadev pred SSEU, kar je 10,29 odstotka manj kot v letu 2022, ko je Državno odvetništvo RS pred SSEU imelo v delu skupno 583 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 zaključilo 456 zadev pred SSEU, kar je 11,97 odstotka manj kot v letu 2022, ko je Državno odvetništvo RS zaključilo 518 zadev pred SSEU.

Na dan 1. 12. 2023 je bilo odprtih 67 zadev pred SSEU, kar je 3,08 odstotka več kot na dan 31. 12. 2022, ko je bilo odprtih 65 zadev pred SSEU.

**Grafikon 17: Število prejetih zadev v postopkih pred SEU v obdobju 2019–2023**



Statistični podatki kažejo, da je bilo iz pristojnosti SEU v letu 2023 v primerjavi s predhodnim letom vročenih 52 manj zadev kot v letu 2022.

Nekoliko manjše kot v predhodnem letu je tudi število zaključenih zadev iz pristojnosti obeh sodišč in število odprtih zadev, neznatna odstopanja so posledica nihanja v pripadu in dinamike obravnavanja zadev na obeh sodiščih.

##### 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 sprejetjem predhodne odločbe po 367. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) vsak predlog za sprejetje 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 seznanja s potekom in izidom postopka. Zaradi navedenega *erga omnes* učinka sodb SEU pa Državno odvetništvo RS o končnem izidu vseh postopkov obvešča v vsaki posamezni zadevi pristojna ministrstva.

Interes Republike Slovenije za vključevanje v postopke za sprejetje 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. Tak način delovanja 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 takim načinom delovanja zamuja dragocene priložnosti za dosego razlage prava EU v skladu z njenimi pravnimi stališči in/ali interesi.

Slovenija v zadnjih letih tudi ni pokazala večjega interesa za intervencije v postopkih na podlagi neposrednih tožb med drugimi državami članicami in/ali institucijami EU, kar je prav tako neustrezno. Tudi v teh postopkih se marsikdaj odloča o pravnih vprašanjih, ki so ali pa bodo pomembna 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.

Glede na leto 2022, v katerem je sodelovala v dveh postopkih predhodnega odločanja, se je Republika Slovenija v letu 2023 kot udeleženka vključila v tri tovrstne postopke, kot intervenientka pa je sodelovala v dveh postopkih po neposredni tožbi (v obeh na strani Evropske komisije). Čeprav Slovenija že vse od pristopa k EU v postopkih pred SEU relativno redko predstavi svoja stališča, vključitev v tri od skupno štirih postopkov predhodnega odločanja, ki so jih v letu 2023 sprožila slovenska predložitvena sodišča,[[28]](#footnote-28) vzbuja zmerni optimizem, da pristojni organi vse bolj prepoznavajo pomen predstavitve stališč Republike Slovenije v postopkih predhodnega odločanja in argumentov, ki lahko pomembno pripomorejo k odločitvi Sodišča. Čeprav imajo države članice EU pravico (in ne dolžnosti) sodelovanja, bi bilo po mnenju Državnega odvetništva RS treba število udeležb Slovenije v sodnih postopkih še povečati in tako izkoristiti priložnosti za dosego razlage prava EU v skladu z njenimi pravnimi stališči in/ali interesi. Državno odvetništvo je Ministrstvu za zunanje in evropske zadeve, nacionalnemu koordinatorju zadev EU, ponovno priporočilo aktivnejše sodelovanje s koordinatorji sodnih zadev na posameznih ministrstvih, in sicer s ciljem dviga ravni zavedanja o pomenu razlage prava EU in njenega učinka na nacionalni pravni red in/ali prakso pristojnih državnih organov.

Zaradi večje udeležbe Republike Slovenije v postopkih pred obema sodiščema (v treh postopkih predhodnega odločanja ob dveh vloženih intervencijskih vlogah, v enem postopku po tožbi Evropske komisije zaradi neizpolnjevanja obveznosti ter v pritožbenem postopku proti sodbi Splošnega sodišča) je bila obremenitev Mednarodnega oddelka iz tega naslova v letu 2023 večja kot v preteklih letih. K temu je prispevalo še aktivno sodelovanje v Delovni skupini Sveta EU za Sodišče EU, ki obravnava pomembna institucionalna vprašanja odločanja o predlogih za predhodno odločanje v določenih zadevah s Sodišča na Splošno sodišče ter o s tem povezanih spremembah Protokola o Statutu Sodišča EU ter poslovnikov obeh sodišč.

#### 1.14 Postopki pred Sodiščem EFTA

V postopkih pred Sodiščem EFTA (gre za postopke za izdajo svetovalnega mnenja ter postopke na podlagi tožbe) je prav tako možna intervencija držav članic in institucij EU, ki jih Sodišče EFTA seznanja s temi postopki. Slovenija se je doslej odločila za eno intervencijo v postopku za izdajo svetovalnega mnenja (*Landbrokes Ltd.,* E-3/06, sodba z dne 30. maja 2007).

Sodišče EFTA je Državnemu odvetništvu RS v letu 2023 vročilo 12 zadev, tako da je imelo v letu 2023 v delu skupno 23 zadev. Zaključenih je bilo 10 zadev, na dan 1. 12. 2023 pa je bilo odprtih 13 zadev.

Če se država ne odloči za intervencijo, je način poslovanja v teh zadevah enak ustaljeni praksi v postopkih za sprejetje predhodne odločbe po 267. členu PDEU, v katerih se Slovenija ne odloči za aktivno udeležbo, a postopke spremlja in ministrstva seznanja s sodno prakso.

Število vročenih in zaključenih zadev iz pristojnosti Sodišča EFTA ter tistih, v katerih Državno odvetništvo RS postopke in odločitve Sodišča EFTA le spremlja ter o njih obvešča pristojna ministrstva, je po posameznih letih primerljivo ustaljeno.

#### 1.15 Postopki pred tujimi sodišči

Mednarodni oddelek obravnava tudi zadeve, ki v zvezi z nasledstvom držav po nekdanji SFRJ tečejo pred sodišči drugih držav in v katerih je Republika Slovenija stranka. Ker procesna pravila tujih sodišč določajo zastopanje strank po pooblaščenih zastopnikih, generalni državni odvetnik na podlagi drugega odstavka 19. člena ZDOdv predlaga Vladi RS, da za zastopanje države pooblasti drugo strokovno usposobljeno fizično ali pravno osebo, ki po nacionalni ureditvi izpolnjuje pogoje za opravljanje procesnih dejanj v posameznem postopku. Pooblaščenec Republike Slovenije mora Državno odvetništvo RS redno obveščati o poteku postopka pred tujim sodiščem in se z njim posvetovati.

V letu 2023 je Mednarodni oddelek v delo prejel eno tako zadevo, in sicer:

*Daniel Čavić proti Črni gori, Srbiji, Bosni in Hercegovini, Severni Makedoniji in Republiki Sloveniji*

Nekdanji varčevalec Jugobanke, podružnice v New Yorku, Daniel Čavić je 15. 7. 2023 zoper Črno goro, Srbijo, Bosno in Hercegovino, Severno Makedonijo in Republiko Slovenijo na ameriško sodišče (United States District Court, Central District Court of California) vložil tožbo iz naslova depozita, ki ga je imel v navedeni podružnici. Tožnik uveljavlja glavnico z zamudnimi obrestmi v višini 1.034.211,12 USD ter stroške odvetniškega zastopanja in sodne stroške v višini 30.000,00 USD, kar skupaj znaša 1.064.211,12 USD.

Tožba Republiki Sloveniji še ni bila pravilno vročena, tj. v skladu s haaško Konvencijo o vročitvi sodnih in zunajsodnih listin v civilnih ali gospodarskih zadevah v tujini ali po diplomatski poti prek veleposlaništva. Ministrstvo za pravosodje je tako tožniku kot njegovi pooblaščenki večkrat z dopisi pojasnilo, kakšne so možnosti vročanja tožbe Republiki Sloveniji ter razloge za vračilo prejete dokumentacije.

Vlada RS je pooblastila odvetniško družbo, ki izpolnjuje vsa zahtevana strokovna in druga merila (predhodno zastopanje Republike Slovenije v nasledstvenih sporih), s sedežem v Združenih državah Amerike, ki bo Republiko Slovenijo zastopala v predmetnem sporu.

#### 1.16 Mednarodne arbitraže

Državno odvetništvo je od uveljavitve Zakona o državnem odvetništvu v letu 2017 pristojno tudi za zastopanje Republike Slovenije v mednarodnih arbitražah. Od uveljavitve zakona so bile pred Mednarodnim centrom za reševanje investicijskih sporov (ICSID) registrirane tri arbitražne zadeve proti Sloveniji. Zadeve s tega področja za Državno odvetništvo RS pomenijo izjemne dodatne delovne obremenitve ter so glede kompleksnosti zadev, specifike postopkov pred mednarodnimi arbitražnimi tribunali in organizacijskega ustroja dela na posamezni zadevi neprimerljive z drugimi zadevami pred mednarodnimi sodišči.

Mednarodni oddelek, ki je stalni oddelek, organiziran na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, izvaja vse potrebne dejavnosti v vseh treh arbitražnih zadevah proti Sloveniji, pri čemer je bil arbitražni postopek v eni zadevi s soglasjem strank leta 2023 prekinjen. V preostalih dveh postopkih so potekale intenzivne dejavnosti v zvezi s konstituiranjem arbitražnega tribunala, določitvijo procesnih pravil ter pripravo na vsebinsko obravnavo zahtev za arbitražo.

##### 1.16.1 Addiko Bank AG proti Sloveniji, št. ARB/22/9

Vlagateljica, avstrijska banka Addiko Bank AG, je 10. februarja 2022 na Slovenijo naslovila uradno obvestilo o sporu, v katerem je trdila, da ji je bilo kršenih več členov Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o medsebojnem spodbujanju in zaščiti naložb (obveznost trajnega zagotavljanja poštene in pravične obravnave naložb avstrijskih vlagateljev, obveznost izogibanja neupravičenim, samovoljnim ali diskriminacijskim ukrepom na ozemlju pogodbenice, s katerimi bi bila ovirana naložba avstrijskih vlagateljev pri njenem upravljanju, uporabi, uživanju ali razpolaganju, obveznost nacionalne obravnave naložb avstrijskih vlagateljev in obravnave po načelu države z največjimi ugodnostmi, prepoved neposredne ali posredne razlastitve ali nacionalizacije naložbe in obveznost plačila nadomestila). Do kršitev naj bi prišlo s sprejetjem Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditojemalci kreditov v švicarskih frankih (ZOPVTKK), ki naj bi vlagateljici kot zavezanki povzročil škodo, višjo od 100 milijonov evrov.

Še pred iztekom trimesečnega roka za opredelitev toženke do očitkov v uradnem obvestilu o sporu je vlagateljica na ICSID vložila zahtevo za arbitražo, ki je bila registrirana 30. marca 2022. V njej Republiki Sloveniji očita kršitev obveznosti iz drugega in tretjega odstavka 2. člena Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o medsebojnem spodbujanju in zaščiti naložb, pri čemer si je specifikacijo odškodninskega zahtevka pridržala za kasnejšo fazo postopka.

Ker je ustavno sodišče 10. marca 2022 začasno v celoti zadržalo izvajanje ZOPVTKK, sta stranki postopka dosegli dogovor, da se po imenovanju arbitrov s strani vsake od strank arbitražni postopek prekine do odločitve ustavnega sodišča o pobudi za oceno ustavnosti ZOPVTKK oziroma najkasneje do 31. maja 2023.

Slovenija je soglašala z nadaljnjima dvema predlogoma nasprotne stranke, v skladu s katerima je postopek prekinjen do 26. januarja 2024.

##### 1.16.2 Ascent Resources Plc in Ascent Slovenia Ltd proti Sloveniji, št. ARB/22/21

Vlagatelja Ascent Resources Plc s sedežem v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske ter Ascent Slovenia Ltd s sedežem na Malti sta 23. julija 2020 Sloveniji vročila uradno obvestilo o sporu, s katerim sta jo v skladu z drugim odstavkom 8. člena Sporazuma med Vlado RS in Vlado Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske o zaščiti in spodbujanju vlaganj ter drugim odstavkom 26. člena Pogodbe o energetski listini (v nadaljevanju: PEL) obvestila, da med strankama obstoji sporno razmerje. Očitki vlagateljev v uradnem obvestilu o sporu so se nanašali na ravnanja predstavnikov oblasti ter na odločitve slovenskih upravnih in sodnih organov Republike Slovenije, s katerimi je bila pravnomočno določena obveznost, da se pred hidravlično stimulacijo vrtin, usmerjeno k povečanju količine izčrpanega zemeljskega plina izpod Petišovskega polja, izvede presoja vplivov na okolje. Republika Slovenija se je v odgovoru na uradno obvestilo o sporu opredelila do očitkov vlagateljev, v nadaljevanju pa zavrnila možnost mirne rešitve spornega razmerja.

Vlagatelja sta nemudoma po sprejetju Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o rudarstvu (Uradni list RS, št. 54/22), s katero je na ozemlju Slovenije v celoti prepovedano izkoriščanje ogljikovodikov s pomočjo hidravlične stimulacije, na Slovenijo naslovila novo uradno obvestilo o sporu s ključnim očitkom, da je toženka s sprejetjem novele Zakona o rudarstvu kršila PEL in Sporazum med Vlado RS in Vlado Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske o zaščiti in spodbujanju vlaganj.

Vlagatelja sta 15. avgusta 2022 na ICSID vložila zahtevo za arbitražo, ki sta jo dopolnila 30. avgusta 2022. V njej zahtevata ugotovitev, da je Slovenija s sprejetjem novele Zakona o rudarstvu kršila PEL, in sicer prvi odstavek 13. člena, ki prepoveduje razlastitev naložbe brez plačila takojšnjega, ustreznega in učinkovitega nadomestila, ter prvi odstavek 5. člena, ki pogodbenici nalaga spodbujanje in ustvarjanje ustaljenih, nepristranskih in preglednih razmer za vlagatelje drugih pogodbenic za uresničevanje naložb na svojem območju.

Vlagatelja od toženke zahtevata plačilo škode, ki naj bi jima nastala zaradi očitanih ravnanj in odločitev organov Republike Slovenije in s tem nezakonitih posegov v njuno naložbo, ki jo po stanju na dan 30. junij 2023 ocenjujeta na 656,5 milijona evrov z zamudnimi obrestmi, pri čemer se z vsakim dnem nezmožnosti izkoriščanja ogljikovodikov s pomočjo hidravlične stimulacije še povečuje. Vlagatelja poleg plačila škode zahtevata tudi plačilo vseh stroškov in izdatkov, povezanih z arbitražnim postopkom pred ICSID.

V letu 2023 je bil konstituiran arbitražni tribunal, na podlagi dogovora strank in prvega procesnega sestanka strank s tribunalom in Centrom za reševanje investicijskih sporov (ICSID) pa določeni ključni procesni mejniki v postopku. Republika Slovenija se je aktivno pripravljala na začetek vsebinske obravnave zadeve, oblikovala strategijo obrambe, pridobivala relevantno dokumentacijo in strokovne podlage v podporo njenim ključnim argumentom. V skladu s procesnim sklepom bo pisni postopek zaključen v letu 2024, ustna obravnava je predvidena v aprilu leta 2025.

##### 1.16.3 Towra SA-SPF proti Sloveniji, št. ARB/22/33

ICSID je 5. decembra 2022 registriral zahtevo za arbitražo, ki jo je proti Sloveniji na podlagi 26. člena PEL ter v skladu s Konvencijo o reševanju investicijskih sporov med državami in državljani drugih držav ter Arbitražnimi pravili ICSID vložil luksemburški vlagatelj Towra SA-SPF.

V zahtevi za arbitražo vlagatelj Sloveniji očita kršitev prvega odstavka 10. člena (poštena in nepristranska obravnava naložb) ter 13. člena (razlastitev) PEL, zaradi katerih naj bi utrpel škodo v zvezi s svojo naložbo v Premogovnik Velenje, d. d. Do navedenih kršitev naj bi prišlo zaradi določitve neekonomske cene lignita, neustreznega vodenja Premogovnika Velenje, d. d., kar je imelo za posledico nedobičkonosnost podjetja, uradne izjave oblasti, da je manjšinska naložba vlagatelja brez vsakršne vrednosti, protizakonito zmanjšanje delnic vlagatelja v družbi in njegove iztisnitve iz lastništva Premogovnika Velenje, d. d.

Škoda je v zahtevi za arbitražo ocenjena na najmanj 60 milijonov evrov s pripadki, poleg nje vlagatelj zahteva tudi plačilo vseh stroškov in izdatkov, povezanih z arbitražnim postopkom pred ICSID.

V letu 2023 so bila izvedena ključna procesna opravila: konstituiran je bil arbitražni tribunal, izdan je bil procesni sklep, ki je določil vsebino in časovnico posameznih procesnih dejanj, oblikovana je bila medresorska delovna skupina v pomoč zastopniški ekipi Republike Slovenije, pridobljena ključna dokumentacija ter pregledani relevantni kazenski in civilni sodni spisi. Po prejemu memoranduma tožnika s celovito argumentacijo njegovih očitkov in zahtevkov bo Republika Slovenija začela pripravljati svojo strategijo obrambe in pisno vlogo.

### 2. PRIKAZ IN OCENA ZAHTEVNEJŠIH PRIMEROV

V tem poglavju Državno odvetništvo RS predstavlja posamezne sodne zadeve s posameznega področja svojega delovanja, ki so se v letu 2023 v okviru opravljanja zastopniške funkcije Državnega odvetništva RS pokazale še za posebej pomembne ali zahtevne.

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

V tem poglavju Državno odvetništvo RS predstavlja posamezne sodne zadeve s posameznega področja svojega delovanja, ki so se v letu 2023 v okviru opravljanja zastopniške funkcije Državnega odvetništva RS pokazale še za posebej pomembne ali zahtevne.

#### 2.1 Civilnopravne in gospodarske zadeve

# 

##### 2.1.1 Odločitve, vezane na predhodni postopek kot procesno predpostavko po 27. členu ZDOdv

Sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 52/2022 z dne 21. 22. 2022

Sodišče je odločilo, da je pravnomočni sklep izvršilnega sodišča o zavrnitvi ugovora tretjega procesna predpostavka za vložitev tožbe za nedopustnost izvršbe.

Sodišče je v obrazložitvi svoje odločitve navedlo, da je namen 27. člena ZDOdv uresničen že z izpolnitvijo procesnih predpostavk po drugem in tretjem odstavku 65. člena ZIZ, kar je bilo v obravnavani zadevi izpolnjeno z izdajo sklepa izvršilnega sodišča o zavrnitvi ugovora tretjega. Drugi in tretji odstavek 65. člena ZIZ v povezavi s šestim odstavkom 27. člena ZDOdv pomenita ureditev *lex specialis* v razmerju do predhodnega postopka mirne rešitve spora po določbah 27. člena ZDOdv. Zmotna je presoja nižjih sodišč, da z interakcijo pravdnih strank v izvršilnem postopku ni bila izpolnjena predpisana procesna predpostavka za vložitev tožbe in da ni bil uresničen namen predhodnega postopka z možnostjo njegove izvenpravdne razrešitve.

Vrhovno sodišče RS je v podobni zadevi z opr. št. II Ips 52/2022 pojasnilo, da je upoštevaje ureditev ZIZ v zvezi s tožbo za ugotovitev nedopustnosti izvršbe podana od obveznega predhodnega postopka. Po drugem odstavku 65. člena ZIZ v zvezi s prvim odstavkom 64. člena ZIZ sodišče zavrne ugovor, s katerim tretji v izvršilnem postopku z verjetnostjo izkaže obstoj pravice na predmetu izvršbe, ki preprečuje izvršbo (ugovor tretjega), če upnik v danem roku izjavi, da ugovoru nasprotuje. Po tretjem odstavku 65. člena ZIZ lahko nato tretji v 30 dneh od pravnomočnosti sklepa o zavrnitvi ugovora začne pravdo za ugotovitev, da izvršba na določeni predmet ni dopustna (izločitveno pravdo). Pravnomočni sklep izvršilnega sodišča o zavrnitvi ugovora tretjega je torej procesna predpostavka za vložitev tožbe za nedopustnost izvršbe.

Sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 238/2022 z dne 24. 1. 2023

Sodišče je nasprotno tožbo zavrglo, ker ni bila izpolnjena procesna predpostavka po 27. členu ZDOdv.

Sodišče je v obrazložitvi svoje odločitve med drugim navedlo, da je nasprotno tožbo treba glede drugih vprašanj, ki niso izrecno urejena v 183. členu ZPP, šteti za samostojno tožbo. To pomeni, da se nanjo, enako kot na samostojno tožbo, nanaša zahteva po izpolnitvi procesnih predpostavk, v postopkih proti državi pa je ena izmed teh izvedba predhodnega postopka poskusa mirne rešitve spora. Tega tožnica ne more obiti z zatrjevanjem, da naj bi tožena stranka s konkludentnim ravnanjem, ko je vložila tožbo za plačilo obresti od po nasprotni tožbi vtoževane glavnice, zavrnila mirno rešitev spora in da tudi zato izvedba predhodnega postopka ni bila več smiselna. Dejstvo, da je tožbeni zahtevek po nasprotni tožbi v zvezi z zahtevkom po tožbi, kar je predpostavka za dovolitev vložitve nasprotne tožbe, ne pomeni, da je tožena stranka odklonila izvedbo predhodnega postopka mirne rešitve spora, ki ga, kot je bilo predhodno že pojasnjeno, tožnica niti ni začela. Če bi v okoliščinah obravnavane zadeve sledili navedenemu stališču tožnice, bi s tem izvotlili ureditev, po kateri je vložitev predloga za predhodni postopek pred Državnim odvetništvom RS procesna predpostavka za začetek pravdnega postopka proti državi.

27. člen ZDOdv določa bistvene elemente predloga za izvedbo predhodnega postopka in vsak dopis tožnice, naslovljen na RS, še ne more pomeniti predloga za izvedbo predhodnega postopka, za kar se je tožnica zavzemala s sklicevanjem na njena dopisa, v katerih je RS pozivala k vračilu vtoževanega zneska. V tem primeru nobeden od dopisov ni bil poslan Državnemu odvetništvu RS, kot to zahteva prvi odstavek 27. člen ZDOdv, temveč neposredno toženi stranki (oziroma za to pristojnemu ministrstvu), hkrati pa sta bila tudi kronološko bistveno oddaljena od vložene nasprotne tožbe.

##### 2.1.2 Odškodninska odgovornost države

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 176/2022 z dne 14. 2. 2023, plačilo odškodnine zaradi protipravnega ravnanja sodišča

Tožeča stranka je uveljavljala odškodninsko odgovornost države po določbi 26. člena Ustave RS zaradi protipravnega ravnanja sodišč, ki so zavrnila predlog tožeče stranke za vknjižbo lastninske pravice z začetkom učinkovanja od predhodno zaznamovanega vrstnega reda z obrazložitvijo, da je tožeča stranka že vpisana v zemljiško knjigo z začetkom učinkovanja od kasnejšega predloga za vknjižbo lastninske pravice. S takim postopanjem naj bi sodišča odstopila od ustaljene sodne prakse glede tega vprašanja, s čimer je prišlo do kršitve 22. člena Ustave RS, saj tožeči stranki ni bilo zagotovljeno enako varstvo pravic kot drugim predlagateljem zemljiškoknjižnih vpisov v enakih zadevah. Zaradi navedenega protipravnega ravnanja naj bi tožeči stranki nastala škoda, ker je med trenutkom učinkovanja zaznamovanega vrstnega reda in trenutkom, od katerega je učinkovala vknjižba, učinkovala zastavna pravica tretje osebe, ki je imela torej zaradi napake sodišča boljši vrstni red od tožeče stranke, zaradi česar je zastavna pravica učinkovala tudi zoper tožečo stranko.

Višje sodišče je odločilo, da so sodišča sicer materialnopravno (ko so odločala o vprašanjih iz prikaza dejstev) ravnala zmotno, saj je ena izmed okoliščin, ki utemeljujejo protipravnost ravnanja sodišča, neuporaba popolnoma jasne določbe zakona, vendar pa Republika Slovenija ni odškodninsko odgovorna, ker tožeča stranka ni izkoristila vseh pravnih sredstev, to je ustavne pritožbe.

Del sodnega sistema v Republiki Sloveniji je tudi ustavno sodišče, katerega naloga je varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prvi odstavek 1. člena Zakona o ustavnem sodišču – ZUstS). V poglavje človekovih pravic in temeljnih svoboščin spada tudi določba 22. člena Ustave RS, v skladu s katero je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

Vrhovno sodišče RS je v odločbi II lps 117/2021 že sprejelo nedvoumno stališče, da mora oškodovanec v primerih, ko zatrjuje odškodninsko odgovornost države na podlagi 26. člena Ustave RS zaradi sodniške napake, zoper odločitev sodišča, ki ji očita protipravnost zaradi kršitve z ustavo varovane človekove pravice, vložiti tudi ustavno pritožbo, da bi se izognil učinku prekinitve vzročne zveze med sodniško napako in škodo. S tem se sledi materialnopravnemu izhodišču, da je pravica do povračila škode v razmerju do postopkov, ki naj zagotovijo ustavnost in zakonitost delovanja nosilcev oblasti, sekundarna ter da je zato treba upoštevati vsakršno možnost pravnega varstva, če prizadeti z njim lahko uveljavi odpravo zatrjevanih protipravnosti in tako prepreči škodo.

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. II Cp 479/2023 z dne 23. 10. 2023, plačilo odškodnine zaradi protipravnega ravnanja sodišča

Tožnik je s tožbo zahteval plačilo odškodnine zaradi zatrjevanega nezakonitega dela Okrajnega sodišča v Brežicah in Okrajnega sodišča v Mariboru, ko sodišči v izvršilnem postopku za prodajo nepremičnin na javni dražbi naj ne bi postopali pravilno. Tožnik je kot upnik pred navedenima sodiščema predlagal izvršbo na nepremičnino, ki ni vpisana v zemljiško knjigo, rubež nepremičnine, zapisnik o rubežu, ki ima pomen zaznambe izvršbe, pa bi moral biti razglašen na sodni deski in objavljen v uradnem listu. Zaradi opustitve teh dejanj tožnik ni pridobil zastavne pravice na nepremičnini z učinkom tudi proti tistemu, ki bi lastninsko pravico na stanovanju pridobil pozneje, kar se je v obravnavanem primeru tudi zgodilo. Ta opustitev sodišča je onemogočila izvršitev izvršbe proti zastavnemu dolžniku.

Sodišče prve stopnje je tožbenemu zahtevku delno ugodilo. Zoper sodbo je bila vložena pritožba obeh pravdnih strank. Sodišče druge stopnje je ugodilo pritožbi Republike Slovenije in sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da je v celoti zavrnilo tožbeni zahtevek. V obrazložitvi svoje odločitve je sodišče druge stopnje navedlo, da očitane opustitve izvršilnega sodišča ni mogoče opredeliti za tako hudo napako, da bi bila izpolnjena predpostavka protipravnosti, ki pogojuje odškodninsko odgovornost države. Predvsem ta ni podana zato, ker tožnik ni naredil ničesar, da bi napako sodišča odpravil že v izvršilnem postopku, ko je prejel sklep o izvršbi, ki ni vseboval sestavin, ki jih določa 211. člen ZIZ. Takšna tožnikova opustitev dolžnosti aktivno poskrbeti za izvršitev vloženega izvršilnega predloga, s katero je imel možnost odpraviti sodniško opustitev, s čimer bi se lahko izognil škodi, ima učinek prekinitve vzročne zveze med sodniško napako in škodo. Škodo je treba v takšnem primeru pripisati strankini opustitvi.

Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 14/2023 z dne 5. 4. 2023, plačilo odškodnine zaradi protipravnega ravnanja državnih organov pri izdaji gradbenega in uporabnega dovoljenja

Ključni očitek v zadevi je bil, da je odlok zaradi poplavnega območja, kjer leži nepremičnina tožeče stranke, določal maksimalno absolutno koto, uprava enota pa je izdala gradbeno dovoljenje in uporabno dovoljenje, ki je odstopalo od z odlokom določene kote. Stanovanje tožeče stranke je trikrat poplavilo. Tožbeni zahtevek se je glasil na plačilo odškodnine za nepremoženjsko škodo, zahtevek za odstranitev škodne nevarnosti, ki preti nepremičnini s strani vodotoka – potoka tako, da se poviša zadrževalna brana v Logatcu ter odstrani oziroma poveča pretočnost odtoka v kraju x, zahtevek za plačilo manjvrednosti stanovanja in zaradi plačevanja najemnine.

Revizijska vprašanja so bila:

1. Ali je toženka v okoliščinah tega primera pri izdaji gradbenega in uporabnega dovoljenja ravnala protipravno?
2. Ali je podana vzročna zveza med ravnanjem tožene stranke, ki je izdala gradbeno dovoljenje za gradnjo na poplavno ogroženem območju, in nastalo škodo na nepremičnini revidentke?

Vrhovno sodišče RS je odločilo, da protipravnost RS ni podana. V obrazložitvi svoje odločitve je navedlo, da je odlok splošni akt lokalne skupnosti, oblastni izraz njene samouprave, s katerim ureja javnopravna razmerja iz svoje pristojnosti, med drugim tudi rabo prostora in prostorske ureditve lokalnega pomena, kot je umeščanje stavb v prostor. Zato državi pri izdaji gradbenega dovoljenja ni mogoče pripisati odgovornosti za nejasne in pomanjkljive določbe prostorskega akta, ali kot je to v obravnavanem primeru, z vidika varstva pred poplavami slabe rešitve lokalne samouprave.

Upoštevati je namreč treba tudi delitev pristojnosti med lokalno skupnostjo (občino) in državo. Za umeščanje stavb v prostor je pristojna občina (12. člen Zakona o urejanju prostora – ZureP-1, ki je veljal v tem času), medtem ko je pristojnost države, da v okviru postopka izdaje gradbenega dovoljenja presoja, ali so izpolnjeni predpisani pogoji za izdajo tega dovoljenja, med katerimi je na prvem mestu preverjanje, ali je projekt izdelan v skladu s prostorskim aktom (prvi odstavek 14. člena ter 54. člen in nasl. Zakona o graditvi objektov – ZGO-1). V pristojnost občine spadata tudi urejanje in izvedba varstva pred naravnimi nesrečami na njenem območju (prvi odstavek 37. člena Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami – ZVNDN) ter načrtovanje in izvajanje zaščitnih ukrepov (četrta alineja drugega odstavka 37. člena ZVNDN).

Z izdajo uporabnega dovoljenja se odpravlja upravnopravna ovira, ki je določena predvsem zaradi varstva javnega interesa, ni pa njegov namen, da bi lastniku nepremičnine zagotavljal ali, kot v obravnavanem primeru, olajševal uveljavljanje jamčevalnih zahtevkov zoper prodajalca. Uporabno dovoljenje seveda tudi ne pomeni državnega jamstva za brezhibnost in solidnost nepremičnine, za katero je izdano. Stališče, da bi morala država ob izdaji uporabnega dovoljenja predvidevati, ali ne bo morebiti z zavrnitvijo zahteve za uporabno dovoljenje lastniku nepremičnine (ki si sicer prizadeva za izdajo uporabnega dovoljenja) olajšala uveljavljanja jamčevalnih zahtevkov, gre onkraj smisla in namena preverjanja pogojev za izdajo te upravne odločbe. Z izdajo uporabnega dovoljenja se namreč odpravlja upravnopravna ovira, ki je določena predvsem zaradi varstva javnega interesa.

V predmetni zadevi se predmetna sodba Vrhovnega sodišča RS sklicuje na sodbo Vrhovnega sodišča RS opr. Št. II Ips 47/2022, ki je bila predhodno izdana v podobni zadevi in jo tudi povzema:

»Utemeljevanje vzročne zveze z oddaljenimi, od smisla in cilja uporabnega dovoljenja ločenimi potencialnimi možnostmi uveljavljanja nekaterih jamčevalnih zahtevkov zoper prodajalca nepremičnine je umetno ter brez razumne povezave med zatrjevanim protipravnim ravnanjem, škodo in smislom domnevno kršenega predpisa, ki bi tu na silo skonstruiral vzročno zvezo. Vzročna zveza, ki je tako zelo oddaljena od naravne vzročnosti, kot je v obravnavanem primeru (ne smemo pozabiti, da je vzrok škode naravni dogodek), lahko temelji le na pravnem vrednotenju. Pri tem se je treba vprašati, ali je glede na vse okoliščine primera, upoštevaje namen kršenega predpisa, položaj strank upravnega postopka, njihove interese in oddaljenost posledice od vzroka škode, nastalo škodo mogoče pripisati domnevno protipravni izdaji uporabnega dovoljenja. Odgovor na to vprašanje je, da navedene okoliščine konkretnega primera (oddaljenost zatrjevanega vzroka od posledice, interes tožnikov za izdajo uporabnega dovoljenja, smisel in namen postopka izdaje uporabnega dovoljenja) ne morejo utemeljiti pripisljivosti škode izdanemu uporabnemu dovoljenju. Ker sta bila tožnika takrat že vsaj publicianska lastnika stanovanja, bi ju škoda zaradi poplav, ki je oziroma bi nastala ne glede na uporabno dovoljenje, v vsakem primeru prizadela. Škoda, ker naj bi tožnika z zavrnitvijo izdaje uporabnega dovoljenja lažje uveljavljala jamčevalne zahtevke zoper prodajalca, pa je plod gole špekulacije. Ker nima povezave s smislom in namenom uporabnega dovoljenja (odprava upravnopravne ovire, določene predvsem zaradi varstva javnega interesa) in ker je zato zunaj kroga predvidljivih posledic izdaje nezakonitega uporabnega dovoljenja, je vrednotno ni mogoče pripisati ravnanju organa tožene stranke.«

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. II Cp 708/2023 z dne 3. 10. 2023, plačilo odškodnine zaradi protipravnega ravnanja ministra za pravosodje, ki ni dal soglasja k sklepu OZ za zvišanje odvetniške točke

Tožnik, odvetnik, je od države zahteval odškodnino za škodo, ki naj bi mu nastala, ker minister za pravosodje ni dal soglasja k sklepu odvetniške zbornice z dne 8. 12. 2015 za zvišanje odvetniške točke z 0,459 evra na 0,61 evra. Tožnik je zahteval povrnitev razlike med prometom, ki je bil dejansko obračunan, in prometom, ki bi bil obračunan, če bi bila vrednost odvetniške točke usklajena.

*Glede zavrženja tožbe zaradi neizpolnitve procesne predpostavke 27. člena ZDOdv za določeni del zahtevka:*

Ker zahtevek zajema isti tožbeni temelj kot zahtevek, za katerega je tožnik takšen predhodni predlog podal, le da se nanaša na drugo obdobje, in ker je bil temelj prerekan, je očitno, da tožnik tudi z naknadnim, dodatnim zahtevkom iz istega škodnega dogodka ne bi bil uspešen. Tudi sicer morebiten uspešni predhodni postopek (poskus mirne rešitve spora za ta del zahtevka) pravde ne bi preprečil, temveč bi le zmanjšal tožnikov zahtevek (v vsakem primeru bi tekla pravda za večji del odškodninskega zahtevka, ki ga je državno odvetništvo pred tem že zavrnilo). Odločitev o zavrženju zahtevka ne bi razbremenila sodstva (oziroma državnega odvetništva), temveč ga kvečjemu dodatno obremenila (ker bi o zadevi tekli dve pravdi namesto ene). Sankcioniranje opustitve predpisanega poskusa mirne rešitve spora z zavrženjem tožbe posega v pravico do sodnega varstva. Zato je takšna sankcija v dani situaciji, ko odločitev ne služi (več) uresničitvi namena predpisane dolžnosti oseb, ki so v sporu z državo, nesprejemljiva. Očitno je, da je bila vložitev tožbe za varstvo tožnikovih pravic neizbežna.

*Glede odločitve (neizdaje soglasja k sklepu odvetniške zbornice) ministra in odškodninske odgovornosti države:*

Tako v sodni praksi kot v literaturi je uveljavljeno stališče, da za odškodninsko odgovornost države ne zadošča nezakonitost odločbe, temveč se zahteva še dodaten, jasen element protipravnosti – na primer zloraba oblasti in izdaja nezakonite odločbe z namenom škodovati tretji osebi. Gre za očitno napačnost, zlonamernost, nespoštovanje ustaljene prakse. Ugotovitev nezakonitosti upravne odločbe je sicer nujen, ne pa zadosten pogoj za odškodninsko odgovornost. Če to velja za odločanje upravnih organov (ki niso neodvisni) v upravnem postopku (ki ga natančno urejajo ZUP in drugi predpisi), toliko bolj velja za javnopravno razmerje med nosilcem javnega pooblastila (tožnikom odvetnikom) in državo (toženko).

Zmotno je tožnikovo stališče, da v obravnavanem primeru protipravnost izhaja že iz odločitve upravnega sodišča, ki je tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo. Protipravnosti namreč sploh ni presojalo, temveč je tožbi ugodilo že zato, ker ji toženka ni več nasprotovala oziroma je celo sama izrecno predlagala, naj sodišče tožbi ugodi in izpodbijani akt odpravi ter zadevo vrne Ministrstvu za pravosodje v ponovni postopek.

Obrazložitev spornega akta ministra je očitno skopa, pomanjkljiva. Vendar po presoji drugostopenjskega sodišča ni samovoljna ali zlonamerna. Ni res, da je vsebinsko prazna. V njej je minister navedel, da soglasja ne bo dal, ker naj bi se vprašanje zvišanja odvetniške točke obravnavalo hkrati z napovedano spremembo Zakona o odvetništvu. Ob tem ni mogoče spregledati dejstva, da je odvetniška zbornica že pol leta pred tem predlagala zvišanje vrednosti odvetniške točke in je bilo to s strani ministra zavrnjeno iz razloga, da znaki okrevanja gospodarstva v Republiki Sloveniji še niso na ravni, ki bi omogočala povišanje vrednosti odvetniške točke.

Treba je upoštevati tudi, da je šlo v teh dveh primerih za prvo odločanje o spremembi odvetniške točke po njenem sprejetju oziroma za prvo uporabo tovrstnega ministrovega pooblastila. Ustaljene prakse tako še ni bilo. Tožnikovo sklicevanje na določbe ZUP o zahtevanih lastnostih upravnih aktov oziroma obveznosti obrazložitve uporabe prostega preudarka ni utemeljeno, saj ne gre za presojo akta, izdanega v postopku, ki bi ga toženka vodila o zahtevi tožnika kot stranke postopka pred toženko ali po uradni dolžnosti, torej v položaju oblastvene nadrejenosti in podrejenosti obeh strank.

Izpolnjenost objektivnih meril iz 13. člena Odvetniške tarife ne pomeni samodejnega zvišanja vrednosti točke v smislu zavezanosti odvetniške zbornice k spremembi njene višine oziroma zavezanosti ministra k podaji soglasja. To izhaja že iz same določbe drugega odstavka tega člena, ki določa, da je sprememba vrednosti točke možna v primeru, ko rast življenjskih potrebščin ali rast plač sodnikov v času od uveljavitve zadnjega zvišanja preseže 10 odstotkov. Določena rast življenjskih potrebščin ali plač sodnikov je torej pogoj za spremembo točke, ne pa njeno edino merilo.

Iz sklepa Vrhovnega sodišča RS opr. št. I Up 223/2017, izhaja, da pri sprejemanju sprememb Odvetniške tarife (tudi predmetne vrednosti točke) ne gre za čisto političen proces abstraktne pravne regulacije. Odločitev ministra v zvezi z uresničevanjem tega javnega pooblastila s strani odvetniške zbornice ne more biti prepuščena njegovi prosti politični oceni, saj bi to pomenilo, da se 137. člen Ustave RS uresničuje v popolni odvisnosti od politične volje nosilca izvršne funkcije. Toženka v okviru pooblastila iz 19. člena Zakona o odvetništvu ob njegovi ustavnoskladni razlagi za varstvo z njene strani opredeljenega javnega interesa sicer nima pravice pravno nevezanega političnega veta na spremembe Odvetniške tarife, ki jih predlaga pritožnica. So pa tudi po stališču Vrhovnega sodišča RS pomembni argumenti o tem, da je sprememba potrebna ali nedopustna zaradi ekonomskih okoliščin, zastarelosti cen, primerljivih sprememb, ki vplivajo na položaj odvetništva, dostopa državljanov do pravne pomoči in drugo.

Element protipravnosti ni podan. Čeprav skopo, je minister svojo odločitev obrazložil. Ni mu mogoče očitati, da ni uporabil jasne določbe zakona ali da je predpis zaradi svoje pristranskosti namerno razlagal v nasprotju z ustaljeno prakso (saj te glede spremembe Odvetniške tarife v tistem trenutku sploh še ni bilo).

Sodba Višjega sodišča v Mariboru opr. št. I Cp 605/2023 z dne 15. 11. 2023, plačilo odškodnine zaradi škode, povezane z izgradnjo avtoceste na trasi Maribor–Lenart

Sodišče prve stopnje je prvotno tožbenemu zahtevku tožnikov na izplačilo odškodnine za materialno škodo in duševne bolečine ugodilo, sodišče druge stopnje pa je odločitev potrdilo. Vrhovno sodišče RS je odločitev razveljavilo zaradi neustrezne pravne podlage in predlagalo uporabo določbe 26. člena Ustave RS in ne OZ.

Ob uporabi 26. člena Ustave RS pri ugotavljanju odškodninske odgovornosti Republike Slovenije je treba presojati, ali so izpolnjene vse predpostavke odškodninske odgovornosti, ali je prišlo do škodnega dogodka, ali je izkazano protipravno ravnanje (opustitev) državnega organa v zvezi z izvajanjem oblasti, ali je nastala pravno priznana škoda in ali obstaja vzročna zveza med ravnanjem in škodo. Ugotavlja se, ali je državnim organom mogoče očitati protipravno oblastveno ravnanje, torej storitev ali opustitev. Poseg v človekovo pravico sam po sebi še ne pomeni protipravnosti v smislu 26. člena Ustave RS. Pojem protipravnosti je treba napolniti z upoštevanjem narave delovanja državnega organa ali nosilca javnih pooblastil ter vsakokratnih posameznih okoliščin. Presoja protipravnosti ravnanja zahteva tehtanje interesov (javni interes, interes posameznika) in upoštevanje konkretnih okoliščin. Pri oceni protipravnosti je treba presojati tudi, kaj bi tožeča stranka morala oziroma kaj bi lahko storila, da bi hrup zmanjšala oziroma preprečila.

Bistvo predmetnega spora ni v razmerju med dvema enakovrednima zasebnima subjektoma, temveč gre za spor iz razmerja, v katerem je Republika Slovenija vključena zaradi svoje pozicije iz oblastno državne dejavnosti, ki pa jo izvaja v imenu in za račun ljudstva, ki je nanjo preneslo oblast, torej glede na skupnost njenih prebivalcev kot celote in ne zgolj za posameznike individualno, pri čemer mora uravnoteženo, sorazmerno tehtati koristi prebivalstva skupaj, med vsemi skupno in nasprotno usmerjenimi interesi, ki se na njenem ozemlju pojavijo. Včasih je poseg v pravice posameznika utemeljen le s skupnim interesom ali pravicami drugih. Treba je tehtati med interesi posameznika ali družbe, se spraševati o pravičnem ravnovesju in možnih ukrepih za odpravo oziroma zmanjšanje motenja.

Promet je splošno koristna dejavnost in je osnova za gospodarski razvoj države, zato mora država zagotoviti pogoje za mobilnost prebivalstva, ki je pogoj za gospodarski razvoj družbe, in ustvarjati ustrezne razmere, da državljanom niso kršene druge z ustavo varovane pravice, zlasti pravica do svobode gibanja ter z njo povezane pravice, kot so pravica do izobraževanja, pravica do zdravstvenega varstva in pravica do svobode dela. Brez ustreznih povezav državljani teh pravic ne bi mogli uresničevati. Po avtocesti se namreč odvija tako potniški kot tovorni promet, ki povezuje vzhodni del Evrope z zahodnim delom.

Glede na okoliščine navedenega primera je tožena stranka ravnala legitimno s ciljem zaščite gospodarske blaginje države ter tudi varstva pravic in svoboščin drugih, zaradi česar protipravnost njenega ravnanja ne more biti podana.

Pri škodnih ravnanjih in opustitvah države po 26. členu Ustave RS je zlasti za primere kolizije več pravic iste ravni, ki pripadajo različnim upravičencem, pri oceni protipravnosti treba narediti »test sorazmernosti«, na podlagi katerega se opravi preizkus, ali je bila ena pravica ali korist ali več pravic ter koristi na eni strani nesorazmerno kršenih (aktivno s posegom ali pasivno z opustitvijo varovanja) na račun drugih pravic in koristi na drugi strani. Tako se v primeru kolizije več pravic in koristi različnih upravičencev, po testu sorazmernosti, ugotavlja prag dolžne tolerance nosilca pravice do dopustitve posega v pravico enega posameznika in ene skupine glede na druge posameznike in skupine (nobena pravica ob bivanju v skupnosti ni in ne more biti v korist posameznika vedno in popolnoma absolutna, torej ne glede na pravice drugih in javnega interesa).

Ob presoji, ali bi določeni ukrep, ki bi lahko zmanjšal hrup, država morala izvesti, pa se je treba vprašati tudi, kako bi takšen ukrep posegel v pravice drugih (pravica do zdravega življenjskega okolja namreč ni absolutna, ampak je omejena s pravicami drugih). Ravnanje nosilca oblasti je nedopustno takrat, ko odstopa od običajne metode dela in službene dolžnosti ter potrebne skrbnosti. Tožeča stranka pa mora dokazati, da je zatrjevana škoda nastala zaradi dolžnega ravnanja ali opustitve državnih organov ter da je drugotoženi stranki mogoče očitati nedopustna dejanja, ki bi bila v vzročni zvezi z zatrjevano škodo tožeče stranke.

V komentarju k ustavi pri 26. členu dr. Damjan Možina pojasnjuje, da protipravno (nedopustno) ravnanje na splošno pomeni ravnanje v nasprotju s pravom. To vključuje tako protipravna dejanja kot protipravne opustitve. Protipravnost pogosto izhaja iz kršitve predpisa, ki nalaga določeno ravnanje. Pri tem je treba upoštevati, da je namen predpisa (tudi) varstvo oseb, med katere spada oškodovanec. Kadar takega predpisa ni, o dolžnostnem ravnanju sklepamo na podlagi okoliščin, kot so predvidljivost nastanka škode, trud, potreben za odvrnitev nastanka škode, in pravno varovani interesi tretjih oseb (možnih oškodovancev). Krog oseb, glede katerih povzročitelj krši svoje dolžnosti v zvezi z izvajanjem oblasti in med katere spada oškodovanec, mora biti načeloma vnaprej določen ali določljiv. Presoja protipravnosti pogosto zahteva tehtanje interesov in upoštevanje konkretnih okoliščin. Zgolj predvidljivost škode še ne more vzpostaviti protipravnosti.

V predmetnem postopku oziroma dogodku ni podana protipravnost ravnanja države. Gradnja cest (avtocest) je v javnem interesu vseh državljanov. Javni interes gre v primeru cest celo širše, čez meje, saj so avtoceste v Republiki Sloveniji v veliki meri namenjene tudi tranzitnemu prometu. Izgradnja avtoceste Maribor–Murska Sobota je bila nujna iz različnih razlogov, predvsem pa iz razloga vsakoletnega povečanja količine prometa in s tem povezanega slabšanja prometne varnosti. V zadnjih letih pred dokončno izgradnjo te avtoceste je bila nekdanja regionalna cesta Murska Sobota–Maribor s prometom tako preobremenjena, da so nastajali vsakodnevni zastoji (npr. prek Lenarta ipd.). Zaradi dodatne obremenitve s hrupom prometa po tej regionalni cesti je bilo vloženih tudi veliko odškodninskih zahtevkov proti državi. Edina možna rešitev te težave je bila takrat izgradnja že predvidenega odseka avtoceste (točneje hitre ceste) Šentilj–Murska Sobota oziroma naprej do meje z Madžarsko.

Glede tehtanja javnega interesa in posega v pravice posameznikov bi bilo z neizgradnjo avtoceste prizadetih veliko več posameznikov ob celotni trasi »stare« regionalne ceste, kot jih je sedaj ob hitri cesti. Vsaka cesta povzroča neko stopnjo hrupa. Zanesljivo pa je zaradi hitre ceste z dodatnim hrupom prizadetih manj posameznikov, kot jih je bilo pred zgraditvijo hitre ceste še na regionalni cesti.

Sodišče druge stopnje je v ponovljenem postopku opravilo obravnavo in zaslišalo izvedenca, ki se je opredelil do izvedenih zaščitnih ukrepov. Po njegovem mnenju le-ti niso zadostni, saj so protihrupne ograje neustrezne – prenizke in brez uklonskih vrhov, potrebna bi bila ustrezna pogozditev. Glede na izvedeni postopek je sodišče odločilo, da je Republika Slovenija dolžna plačati odškodnino tožnikoma iz naslova nematerialne škode, saj njeni ukrepi za zmanjšanje hrupa niso ustrezni in zadostni.

Sodba Višjega sodišča v Kopru opr. št. I Cp 259/2023 z dne 24. 5. 2023, odškodninska odgovornost države za ravnanje centra za socialno delo

V citirani zadevi se je sodišče odmaknilo od stališč sodne prakse in sprejelo stališče, da država kot ustanovitelj odškodninsko odgovarja za protipravno delo centra za socialno delo (v nadaljevanju: CSD) z utemeljitvijo, da CSD-ji za državo opravljajo oziroma zagotavljajo socialno varstvo ter so jim z zakonom poverjena javna pooblastila na področju pomoči družini. Zgolj okoliščina, da je CSD samostojna pravna oseba, države ne opravičuje za morebitno protipravno ravnanje ali opustitev delavcev CSD ter država odgovarja solidarno.

Tožnik je zatrjeval protipravno ravnanje delavcev CSD in policije, ker so mu onemogočili stike z otrokom, saj niso preprečili, da njegova žena (kitajska državljanka) ne bi samovoljno odpeljala njune 3-letne hčerke nazaj na Kitajsko. V prvem sojenju je sodišče glede odškodninske odgovornosti države za ravnanja delavcev CSD zahtevek zavrnilo in odločilo, da pasivna legitimacija ni podana, ker so CSD-ji organizirani kot samostojni javni zavodi in niso organi države. Glede ravnanja policije je odškodninski zahtevek zavrnilo iz razlogov, da policistom ni mogoče očitati protipravnih ravnanj ali opustitve, ki bi bila v vzročni zvezi s pobegom tožnikove žene.

Višje sodišče v Kopru je s sklepom opr. št. I Cp 431/2022 po pritožbi tožnika sodbo v celoti razveljavilo. Za Republiko Slovenijo je pri tem pomembno (neugodno) stališče, da država kot ustanovitelj odgovarja za protipravno delo CSD. CSD-ji za državo opravljajo oziroma zagotavljajo socialno varstvo ter so jim poverjena javna pooblastila na področju pomoči družini. Zgolj okoliščina, da je CSD samostojna pravna oseba, ne pomeni, da za protipravno delo uslužbencev CSD država ne odgovarja.

V ponovljenem postopku je bil tožbeni zahtevek v celoti zavrnjen, saj sodišče ni ugotovilo nobenega protipravnega ravnanja ali opustitve. Vendar pa je sodišče prve stopnje glede pasivne legitimacije države sledilo napotilu in odločilo, da so določbe glede odgovornosti organa za škodo, ki jo tretjim osebam povzroči pri opravljanju svojih funkcij, upoštevaje Zakon o socialnem varstvu, pravna podlaga tudi v razmerju do države, ko gre za očitke protipravnih ravnanj delavcev CSD. Država zagotavlja delovanje socialnovarstvene dejavnosti, CSD-ji pa (le) izvajajo naloge, ki so jim z zakonom poverjene kot javna pooblastila. Država kot ustanovitelj zato solidarno odgovarja tudi za protipravno delo CSD. Višje sodišče je nato potrdilo zavrnilno sodbo (koristi otroka niso terjale bolj aktivne vloge CSD in policije), glede pasivne legitimacije tožene stranke Republike Slovenije pa je ponovno potrdilo stališče, da je odškodninska odgovornost države podana tudi glede morebitnih protipravnih ravnanj ali opustitev delavcev CSD.

Sodba Okrožnega sodišča v Novi Gorici opr. št. I P 21/2018 z dne 6. 7. 2023 in sklep Okrožnega sodišča v Novi Gorici opr. št. I P 21/2018 z dne 25. 9. 2023, plačilo odškodnine zaradi škode na kmetijskih zemljiščih zaradi poplavljanja reke Idrijce

Zadeva je postala pravnomočna že na prvi stopnji, vendar Državno odvetništvo RS opozarja nanjo zaradi aktualnosti problematike.

Tožeča stranka je vtoževala odškodnino zaradi škode, ki naj bi ji nastala na kmetijskih zemljiščih zaradi poplavljanja reke Idrijce v letu 2016, pri čemer je zatrjevala, da je do tega prišlo zaradi jezu na reki Idrijci, ki je pritiklina nepremičnine, ki je v naravi vodotok reke Idrijce, ki je v lasti toženke Republike Slovenije, in je umetna pregrada čez celotno strugo reke ter se uporablja za odvajanje vode na male hidroelektrarne drugim tožencem, ki jim je Republika Slovenija za izrabo reke podelila koncesijo. Tožnik je zatrjeval, da naj bi poplave zaradi navedenega jezu njegovim nepremičninam povzročile veliko škodo; so v vzročni zvezi z umetnim jezom, saj je ta umetno zvišal strugo reke ter tako način tudi nivo vode in s tem pretočnost reke do te mere, da voda ob povečanju vodostaja travnik ne le zalije, ampak teče po njem s takšno močjo, da odnaša travnato površino z zemljo ter na nepremičninah odlaga kamenje, drevje, pesek, odpadke. Navedeni jez, ki je v pretežni meri zasut s prodom, je vodna prepreka v smislu odvodnjavanja in to toliko, kot je višina jezu nasproti višini rečne struge pod jezom. Zaradi izgube rečnega padca za jezom je jez upočasnil vodni pretok, hkrati pa zvišal vodni nivo za višino jeza. Za škodo naj bi bili odgovorni toženci – RS kot lastnica jezu s fiksno višino, ki tudi ni ustrezno zaščitila bregov, kot ji to nalaga zakon, drugi pa kot koncesionarji, saj ti jez uporabljajo za dovod vode iz struge reke na njihove male hidroelektrarne (v nadaljevanju: MHE).

Temelj za odgovornost koncesionarjev izhaja iz določb Zakona o vodah (ZV-1) in koncesijskih pogodb, pri čemer prav noben toženec ni napravil ničesar, kar bi preprečilo škodo na zemljiščih; jezu in proda za njim ne čistijo, na podlagi gradbenega dovoljenja so še zvišali jez, posledično pa sta se zvišala struga in vodostaj, kar vse je prispevalo k predmetnim škodnim posledicam. Republiki Sloveniji in še eni od toženih strank (Hidrotehnik) pa je očital tudi, da nista ustrezno zavarovala brežin in sta soodgovorna za nastalo škodo tudi zaradi opustitve dejanj, ki bi odvrnile oziroma preprečile nastanek škode. Nastalo škodo na kmetijskih zemljiščih je ocenil na 29.086,81 evra in zahteval, da mu to vrnejo nerazdelno vse tožene stranke.

V postopku je Državno odvetništvo RS uveljavljalo ugovor, da glede Republike Slovenije ni podana pasivna legitimacija. Republika Slovenija je lastnica nepremičnine, ki je v naravi vodotok reke Idrijce, vendar je na tem vodotoku vodni objekt – jez, ki ga preostali toženci uporabljajo za odvajanje vode na MHE in ni namenjen za uravnavanje vodotoka. To pomeni, da Republika Slovenija tega jezu ne upravlja in ga ne vzdržuje in tudi ni njegova lastnica, saj jez ni pritiklina vodotoka. Jez si lastijo koncesionarji, ki so glede na določila ZV-1 in koncesijskih pogodb tudi odgovorni za upravljanje in vzdrževanje tega vodnega objekta. Jez je torej vodni objekt in ne objekt vodne infrastrukture, namenjen ni za urejanje voda v smislu 44. člena ZV-I in ne za splošno rabi, temveč se uporablja za zagotavljanje ustreznega padca in za odvajanje vode na MHE, s tem namenom pa so bile podeljene tudi koncesije. Skladno z ZV-1 je vzdrževanje vodne infrastrukture v pristojnosti Republike Slovenije ter z njene strani podeljenih koncesij za izvajanje gospodarskih javnih služb, v primeru vodnega objekta pa je imetnik vodne pravice tisti, ki mora zagotoviti varstvo vodnega objekta, ga redno vzdrževati ter odpravljati vse nastale poškodbe. Prav dejstvo, da je predmetni jez vodni objekt in ne vodna infrastruktura ter da ni namenjen za splošno rabo, zato tudi ne more imeti statusa grajenega javnega dobra, je ključno za ugotovitev, da Republika Slovenija ni pasivno legitimirana v tem postopku. Državno odvetništvo RS je v predmetnem sporu opozorilo tudi, da ni naloga države zagotoviti poplavno varnost, temveč kvečjemu zmanjševanje poplavne nevarnosti in ogroženosti v okviru varstva pred škodljivim delovanjem voda. Iz 91. člena ZV-I jasno izhaja tudi, da posamezna kmetijska zemljišča niso predmet varstva, ki ga zagotavlja država.

Po obširno izvedenem postopku, ki se je odvil z zaslišanjem vseh strank in vključitvijo izvedenca gradbene in vodnogospodarske stroke, ki je ugotavljal tudi vpliv jezu na pretok reke in poplavljanje, je sodišče izdalo sodbo, s katero je bil tožbeni zahtevek v celoti zavrnjen.

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. II Cp 150/2023 z dne 2. 8. 2023, plačilo odškodnine zaradi legislativne protipravnosti

V predmetni zadevi je tožeča stranka uveljavljala tožbeni zahtevek na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO) v zvezi s pravdnim postopkom, ki je po njeni tožbi tekel pred Okrožnim sodiščem v Celju. Tožnica je v tem postopku zatrjevala, da je bila z izrednim ukrepom izbrisa delnic brez odškodnine, ki ga je Banka Slovenije izrekla takratni Banki Celje, d. d., oškodovana, zato je od Banke Slovenije in takratne Banke Celje, d. d., zahtevala povračilo škode, ki naj bi ji nastala zaradi ravnanja Banke Slovenije. Pravdni postopek pred Okrožnim sodiščem v Celju je bil prekinjen za čas do odprave protiustavnosti 265. člena Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank (ZRPPB) na podlagi odločbe ustavnega sodišča, št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016. Ustavno sodišče je namreč ugotovilo neskladnost 350.a člena Zakona o bančništvu (Zban-1) z ustavo ter državnemu zboru naložilo obveznost, da v roku šestih mesecev po objavi odločbe ustavnega sodišča odpravi protiustavnost, sočasno je tudi odločilo, da se za čas do odprave protiustavnosti prekinejo vsi sodni postopki na podlagi prvega odstavka 350.a člena Zban-1. Državni zbor v roku, ki ga je določilo ustavno sodišče, ni odpravil protiustavnosti, zato se prekinjeni sodni postopek tožeče stranke ni nadaljeval. Tožeča stranka je v prekinjenem postopku pred Okrožnim sodiščem v Celju uporabila pospešitvena sredstva, predvidena z ZVPSBNO, vendar Okrožno sodišče v Celju postopka ni nadaljevalo, saj državni zbor ni zagotovil s strani ustavnega sodišča naložene obveznosti odprave protiustavnosti. Tožeča stranka je Okrožnemu sodišču v Celju očitala namerno zavlačevanje sodnega postopka, saj sodišče prekinjenega postopka ni nadaljevalo in ni odločilo o tožbenem zahtevku stranke.

Zaradi, po mnenju tožeče stranke, nedopustnega zavlačevanja sodnega postopka iz razloga, da državni zbor ni odpravil ugotovljene protiustavnosti in ni zagotovil podlage za nadaljevanje osnovnega sodnega postopka, je tožeča stranka vložila tožbo na podlagi ZVPSBNO. V tožbi je tožeča stranka uveljavljala nepremoženjski zahtevek zaradi ravnanja sodišča – neodločitve o tožbi tožeče stranke na podlagi določb ZVPSBNO ter zahtevek zaradi opustitve legislativne dolžnosti zakonodajalca v zvezi z izpolnitvijo odločbe ustavnega sodišča št. U-I-295/13.

Okrajno sodišče je postopek s tožbo tožeče stranke razdelilo v dva ločena postopka, in sicer v postopek odločanja o tožbenem zahtevku na podlagi ZVPSBNO ter postopek v zvezi z očitkom tožeče stranke o opustitvi legislativne dolžnosti zakonodajalca.

Postopek z zahtevkom na podlagi ZVPSBNO je bil pravnomočno zaključen; sodišče je tožbeni zahtevek tožeče stranke zavrnilo iz razloga, da postopek pred Okrožnim sodiščem v Celju (v katerem naj bi bila kršena pravica tožeče stranke do sojenja v razumnem roku) še ni končan, uveljavljanje zahtevka po določbah ZVPSBNO pa je mogoče le v primerih pravnomočno končanih sodnih postopkov.

V postopku, v katerem je sodišče odločalo o tožbi zaradi opustitve legislativne dolžnosti zakonodajalca, je bil tožbeni zahtevek prav tako v celoti zavrnjen. Zavrnilno odločitev je sodišče utemeljilo predvsem z ugotovitvijo, da tožeča stranka razen posplošenega očitka, da zakonodajalec ni izpolnil odločbe ustavnega sodišča za odpravo protiustavnosti, to je, ni pravočasno sprejel ustreznega zakonskega predpisa, ni pojasnila, katero ravnanje zakonodajalca naj bi pomenilo protipravno ravnanje v škodo tožeče stranke. Tožeči stranki naj bi zaradi (nedokazanega) protipravnega ravnanja zakonodajalca (tožena stranka) nastala domnevna škoda, ki pa je tožeča stranka ni ustrezno konkretizirala niti je ni argumentirano utemeljila in dokazala, posledično tožeča stranka ni dokazala niti vzročne zveze med domnevnim, vendar nedokazanim protipravnim ravnanjem tožene stranke (državni zbor) in prav tako ne konkretizirano in nedokazano škodo, ki naj bi domnevno nastala tožeči stranki.

Višje sodišče v Ljubljani je pritožbo tožeče stranke v celoti zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

# 

##### 2.1.3 Razlastitev in plačilo nadomestila

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 164/2023 z dne 21. 6. 2023, plačilo zakonskih zamudnih obresti od odškodnine od dejanske razlastitve do pravne razlastitve

Tožeča stranka je v zadevi uveljavljala plačilo zakonskih zamudnih obresti od zneska odškodnine za čas od dejanske razlastitve do pravne razlastitve kot povračilo pridobljene koristi zaradi uporabe tuje stvari (198. člen OZ).

Odškodnina je bila tožeči stranki skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi od pravnomočnosti odločbe o pravni razlastitvi določena s sklepom v razlastitvenem postopku okrajnega sodišča.

*Glede zastaranja:*

Sodna praksa je sprejela stališče, da dokler ne pride do pravne razlastitve in nato določitve denarne odmene zanjo, tudi zakonskih zamudnih obresti ni mogoče uveljavljati. Kar velja za glavnico, akcesorno velja tudi obresti (II Ips 90/2020).

Takšno upravičenje kot del odmene, ki pripada razlaščencu, lahko nastane šele ob pravni razlastitvi (*actio nata*). Drugačna razlaga, ki bi izključevala upravičenost razlastitvenega zavezanca do pravične odmene za uporabo nepremičnine za čas od začetka uporabe do izdaje odločbe v razlastitvenem postopku, je neskladna z ustavnimi jamstvi lastnine (II Ips 39/2020).

*Očitno nesorazmerje med ocenjeno vrednostjo razlaščene nepremičnine in dodatnim upravičenjem, ki se izraža v vtoževanem obračunu zakonskih zamudnih obresti:*

Vrhovno sodišče RS v razveljavitvenem sklepu opr. št. III Ips 35/2021 z dne 14. 3. 2023 ugotavlja, da zahtevek, ki ga uveljavlja tožeča stranka v obravnavanem primeru, odstopa od zahtevkov iz primerov, v katerih se je oblikovala dosedanja sodna praksa, zaradi očitnega nesorazmerja med ocenjeno vrednostjo razlaščene nepremičnine in dodatnim upravičenjem, ki se izraža v vtoževanem obračunu zakonskih zamudnih obresti. Na to nesorazmerje je opozorila tožena stranka Republika Slovenija in se je sklicevala na pravilo *ne ultra alterum tantum* in odločbo ustavnega sodišča št. U-I-300/04 z dne 2. 3. 2006.[[29]](#footnote-29)

Časovni razkorak med dejansko in pravno razlastitvijo, ki po stališču sodne prakse sestavlja neločljivo celoto, je v tem primeru nesorazmerno dolg (več kot 15 let). Pravna teorija opozarja, da gre za specifičen položaj, v katerem obrestni dolg narašča, zastaranje pa ne teče. Posledica tega je, da je znesek vtoževanih obresti glede na glavnico nesorazmerno visok.

Šele ZUreP-2, ki se je uporabljal od 1. 6. 2018 do 31. 5. 2022, je izrecno predvidel nadomestilo za čas od dejanske razlastitve do pravne razlastitve (prim. peti odstavek 105. člena), ZUreP-3, ki se je začel uporabljati 1. 6. 2022, pa je navedeno nadomestilo omejil s pravilom, ki je po vsebini enako pravilu *ne ultra alterum tantum*. Zakonska ureditev je sledila sodni praksi, ki je pravno praznino že pred tem zapolnjevala tako, da se položaj dejanskega razlaščenca lahko izravna tudi tako, da se mu kot del odmene priznajo zakonske zamudne obresti, ki tečejo od dejanske razlastitve dalje.

Pravna praznina v navedenem primeru predstavlja nepopolnost ZUreP-1, na podlagi katerega je bila tožeči stranki s pravnomočnim sklepom okrajnega sodišča odmerjena odškodnina za razlaščeno nepremičnino. Izostanek ustrezne zakonske ureditve je vrzel v izvedbi pravne zasnove, ki jo je treba zapolniti v skladu s 3. členom Zakona o sodiščih.[[30]](#footnote-30)

Čeprav v navedenem primeru ne gre za odškodnino po splošnih določbah odškodninskega prava, je za primerjavo treba opozoriti, da je tudi odškodnina po splošnih pravilih omejena v smislu, da v nobenem primeru ne sme pomeniti okoriščenja oškodovanca na račun oškodovalca. Višina odškodnine ne sme podpirati teženj, ki so nezdružljive z njenim namenom, ki je v tem, da postane premoženjski položaj oškodovanca takšen, kakršen bi bil, če škodljivega dejanja ali opustitve ne bi bilo (prim. tudi 169. člen OZ). Tudi Vrhovno sodišče RS je že v sklepu opr. št. II Ips 874/2009 (prim. točko 17 obrazložitve) *obiter dictum* sprejelo stališče, da lastnik oziroma razlaščenec svojih zahtevkov ne more kumulirati na način, ki bi privedel do neupravičene obogatitve.

Ne glede na to, da tožbeni zahtevek pomeni nadomestilo prikrajšanja lastnika zaradi predčasnega (nezakonitega) odvzema posesti pred pravno razlastitvijo po 69. členu Ustave RS, je treba upoštevati, da je tožeča stranka zahtevek oblikovala kot obračun zakonskih zamudnih obresti, ki predstavljajo pavšalno nadomestilo za uporabo tujega denarja. Zato je (z vidika načela sorazmernosti) primerno upoštevati podobne primere, ki so v spornem obdobju (1995–2010) obravnavali oziroma omejevali tek zakonskih zamudnih obresti. Po uveljavitvi zakona o spremembi in dopolnitvi OZ-A zakon za zamudne obresti ne določa več pravila *ne ultra alterum tantum* (376. člen OZ je bil črtan), vendar pa z njegovo uveljavitvijo obresti, ki so prenehale teči, niso začele teči znova; ravno nasprotno je takšna stranska terjatev ugasnila in ne zaživi znova. Sodišče je uporabilo 108. člen ZUreP-3 kot eno od dodatnih meril oziroma argumentov za stališče, da je pravno vrzel primerno zapolniti z upoštevanjem navedenega pravila.

Glede na navedeno je sodišče odločilo, da je tožeča stranka, upoštevajoč načelo *ne ultra alterum tantum*, na katero se sklicuje tožena stranka, upravičena do zakonskih zamudnih obresti od zneska odškodnine za čas od dejanske razlastitve do pravne razlastitve.

# 

##### 2.1.4 Bivalne razmere v priporu in zaporu

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. II Cp 1541/2022 z dne 14. 3. 2023, plačilo odškodnine

Tožeča stranka je zahtevala plačilo odškodnine za nepremoženjsko škodo zaradi neustreznih bivalnih prostorov v priporu in v času prestajanja zaporne kazni v obdobju 2015–2016 (Zavod za prestajanje kazni zapora Ljubljana). Sodišče je tožbeni zahtevek zavrnilo kot neutemeljen.

Iz obrazložitve odločitve sodišča druge stopnje, ki je potrdilo prvostopenjsko sodbo, izhaja, da je bistveno, da se presoja, kdaj bivanjske razmere prestopijo dopustni prag, ne izvaja zgolj po matematični formuli, ki bi kršitev pravic osebnosti izenačila z določeno kvadraturo prostora, ki jo je imel posameznik na voljo. Vsakega odstopa od želene kvadrature ni mogoče izenačiti z neprimernimi razmerami. Presoja ustreznih bivalnih razmer je stvar ocene vsakokratnih okoliščin in presoje sodišč, kdaj neugodne razmere presežejo tisto neizogibno raven trpljenja, ki je sicer lastno vsakršnemu odvzemu svobode. To je tedaj, ko posamezniku onemogočajo dostojno prestajanje kazni zapora ali pripora ter mu povzročijo duševne bolečine takšne intenzitete, da to upravičuje prisojo denarne odškodnine (tako tudi VS RS II Ips 88/2017).

Glede upoštevanja pohištva pri izračunu kvadrature osebnega prostora je sodišče navedlo, da so predmeti, ki so namenjeni za stanovanjske prostore, neločljivo sestavni del običajnega bivanja v stanovanjskih prostorih in človeku omogoča, da na dostojen način zadovoljuje vsakodnevne primarne potrebe (spanje, prehranjevanje ipd.). Vplivajo na kakovost življenja in povečujejo njegovo udobnost. Pohištvo je tožnik vsakodnevno uporabljal (kot del osebnega prostora). Lastna postelja je tožniku v skupni sobi nudila več zasebnosti in svobode, miza in stol pa omogočala dostojno uživanje hrane in izpolnjevanje drugih osebnih potreb. Enako stališče, da se pohištvo ne všteva v izračun površine osebnega prostora, je sprejelo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v sodbi *Muršič proti Hrvaški* z dne 20. oktobra 2016 ter Sodišče Evropske unije (SEU) v sodbi *Dumitru-Tudor Dorobantu proti Generalstaatsanwaltschaft Hamburg* z dne 15. oktobra 2018 (C-128/18) (obe odločbi navajata, da se v izračun površine, ki je na voljo v celici, ne sme vključiti površina sanitarij, je pa treba v ta izračun vključiti površino, ki jo zaseda pohištvo, pri čemer morajo zadevne osebe ohraniti možnost, da se v celici normalno gibljejo).

Glede neprijetnega vonja je sodišče navedlo, da so za neprijeten vonj odgovorni priporniki in zaporniki sami, saj so okna lahko odpirali brez omejitev.

Glede temperatur je sodišče navedlo, da so zunanje temperature ena izmed pomembnih okoliščin, ki vpliva na temperaturo v notranjih prostorih, in jih je mogoče uporabiti kot usmeritev glede višine notranjih temperatur. Ta je končno precej odvisna od lege stavbe in prostora, izolacije, morebitnega dodatnega hlajenja in podobno. Tožnik ni izkazal, da bi bila zadevna stavba stara, brez ustrezne prave izolacije. Ob odsotnosti klimatskih naprav so tudi zunanje temperature pomemben dejavnik, ki vpliva na notranjo temperaturo. Splošno znano je, da je pritlična soba povprečno hladnejša od sobe v drugem nadstropju, kjer je bilo ugotovljeno, da je temperatura sedemkrat presegla 30° C. Tudi sicer temperatura bistveno ni presegla 30° C in je v zvezi s tem utemeljen zaključek sodišča prve stopnje, da višje temperature v notranjih prostorih v poletnih mesecih niso nekaj neobičajnega in da dobršen del populacije ne biva v klimatiziranih prostorih. V času tožnikovega bivanja v drugem nadstropju oziroma prestajanja zaporne kazni pa temperature v sobi niti enkrat niso presegle 30 °C.

Sodišče je tudi opozorilo, da tožeča stranka ni izkazala, da bi med bivanjem v priporu ali zaporu pri vodstvu uprave zapora ali dežurnem sodniku vložila pritožbo o neznosnih temperaturah ali da bi ga domnevno visoke temperature tako močno motile, da bi na primer prosil za premestitev v drugo sobo. Tožnik ni izkazal, da bi se kdaj pritoževal nad neprimernimi bivanjskimi pogoji v priporu ali zaporu, zato je pravilen zaključek sodišča prve stopnje, da se tožnik nad slabimi razmerami v času bivanja ni pritoževal.

# 

##### 2.1.5 Kohezijska sredstva

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 309/2022 z dne 19. 4. 2023, izplačilo sredstev, ki jih je tožena stranka zadržala zaradi finančne korekcije

*Dejansko stanje primera:*

Tožeča stranka (Mestna občina Novo mesto) je s toženo stranko (Ministrstvom za okolje in prostor) sklenila Pogodbo o sofinanciranju za operacijo Operativnega programa izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 – Izgradnja cevovodov in vodohranov v sklopu operacije »Hidravlična izboljšava vodovodnega sistema na območju osrednje Dolenjske« (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju). Stranki sta se dogovorili, da bo tožeča stranka izvedla projekt izgradnje cevovodov in vodohranov v obsegu in na način, kot ju določa pogodba o sofinanciranju, tožena stranka pa bo projekt financirala tako, da ji bo izplačala dodeljena sredstva evropske kohezijske politike. Tožeča stranka je kot naročnik na portalu javnih naročil objavila javno naročilo, katerega predmet je bil izbira izvajalca gradnje vodarn. V razpisni dokumentaciji javnega naročila je bilo določeno, da mora ponudnik izpolnjevati dva referenčna pogoja. Določeno je bilo tudi, da v primeru skupnega nastopanja lahko pogoj izpolnijo vsi partnerji skupaj, pri čemer mora v tem primeru tisti partner, ki izkazuje referenčni posel, v skupnem poslu prevzeti izvedbo več kot 50 % vrednosti posla. Kot najugodnejšega ponudnika je tožeča stranka izbrala skupino ponudnikov (konzorcij) v sestavi A., d. d., (vodilni partner) in B. GmbH (partner), pri čemer je referenčni pogoj iz razpisne dokumentacije izpolnjevala le družba B. GmbH. Tožeča stranka je z navedenima družbama sklenila pogodbo za izgradnjo vodarn. Tožeča stranka je v skladu s pogodbo o sofinanciranju toženi stranki izstavljala zahtevke za izplačilo, vendar nekaterih sredstev tožena stranka ni izplačala v celotni višini, ampak zmanjšana za nekatere zneske zaradi 25-odstotne finančne korekcije v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. 12. 2013 (v nadaljevanju: Uredba 1303/2013/EU). Korekcije je tožena stranka izvedla na podlagi ugotovitev revizije Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) ob zaključku projekta na podlagi 127. člena Uredbe 1303/2013/EU. Iz poročila UNP o opravljeni reviziji (v nadaljevanju: poročilo UNP) izhaja, da so ob pregledu začasnih situacij in izdanih računov ugotovili, da je izdajatelj vseh računov družba A., d. d., pri čemer na podlagi začasnih situacij in izdanih računov ni mogoče ugotoviti, ali in kako izvajalec izpolnjuje referenčni pogoj iz razpisne dokumentacije, da mora partner, ki referenčni pogoj izpolnjuje, v skupnem poslu prevzeti izvedbo več kot 50 % vrednosti posla. UNP je zato za pojasnilo zaprosil tožečo stranko, ki je pisno pojasnila, da sta konzorcijska partnerja na projektu medsebojno podpisala NDA (»non disclosure agreement«) o delitvi del (pogodba o nerazkritju informacij), iz katerega naj bi izhajalo, da je delež posla, ki ga prevzame A., d. d., 48-odstoten, delež B. GmbH pa 52-odstoten. Ker so bila določila NDA označena kot poslovna skrivnost, so bila tožeči stranki dana le na vpogled. Na podlagi navedenega pisnega pojasnila je UNP ugotovil, da mu ni uspelo pridobiti dokazil o sodelovanju partnerja B. GmbH pri izvedbi javnega naročila, niti dokazil, da je upravičenec (tožeča stranka) ta pogoj preverjal, zato niso mogli potrditi, da je bila zahteva iz razpisne dokumentacije dejansko upoštevana. Sklepajo pa, da odsotnost dokazil kaže na to, da ni bila, kar pomeni, da je tožeča stranka dopustila bistveno spremembo elementov pogodbe o izvedbi javnega naročila. Znatna sprememba elementov naročila, določenih v obvestilu o naročilu ali v razpisnih pogojih, pa pomeni nepravilnost skladno z 22. točko Smernic Evropske komisije za določitev finančnih popravkov (v nadaljevanju: smernice), kar je podlaga za izvedbo finančnega popravka v višini 25 %. Po mnenju tožeče stranke je do finančne korekcije prišlo neupravičeno, zato v tej pravdi zahteva sredstva, ki jih je tožena stranka zadržala zaradi finančne korekcije.

*Odločitev sodišča:*

Sodišče prve stopnje je tožbenemu zahtevku ugodilo, sodišče druge stopnje pa je ugodilo pritožbi in sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek zavrnilo.

***Pravni okvir spora:***

Za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja: 1. odkrite morajo biti nepravilnosti v izvedenem postopku javnega naročanja in 2. obstajati mora dejanski ali možni finančni učinek na splošni proračun Evropske unije. Če eden od obeh pogojev ni izpolnjen, zahtevek ni utemeljen. Trditveno in dokazno breme o obstoju nepravilnosti je na toženi stranki, možnost nastanka škode za proračunska sredstva ob odkriti nepravilnosti v postopku javnega naročanja pa se domneva (tako tudi sodba VS RS III Ips 157/2015).

*Glede znatne spremembe javnega naročila:*

22. točka smernic (Sklep o opredelitvi in odobritvi smernic za določanje finančnih popravkov pri izdatkih, financiranih s strani Unije v okviru deljenega upravljanja, ki jih izvede Komisija zaradi neskladnosti s pravili o javnem naročanju) določa, da nepravilnost pri izvajanju naročila pomeni tudi znatna sprememba elementov naročila, določenih v obvestilu o naročilu ali v razpisnih pogojih. Bistveni elementi oddaje naročila vključujejo ceno, značilnost gradenj, trajanje izvedbe, plačilne pogoje ter material, ki se uporablja, vendar niso omejeni na našteto. Vedno je treba za vsak primer posebej analizirati, kaj je bistveni element. Tožeča stranka je v postopku na prvi stopnji trdila, da ne more iti za nepravilnost v skladu z 22. točko smernic, saj razdelitve deležev posla med izvajalci ni med temi elementi. Vendar je navedena razlaga po mnenju pritožbenega sodišča napačna. 22. očka namreč določa bistvene elemente (med katerimi sicer res ni razdelitve deležev posla), vendar iz besedila izhaja, da bistveni elementi niso omejeni zgolj na naštete, temveč je treba za vsak primer posebej analizirati, kaj je bistveni element. Pritožbeno sodišče zato pritrjuje toženi stranki, da je sprememba razdelitve deležev posla bistveni element, saj uvaja pogoje, ki bi, če bi bili del prvotnega postopka javnega razpisa, omogočali udeležbo drugim ponudnikom. Če bi namreč tovrstna sprememba deležev izvedbe del nastopila že ob oddaji ponudbe, konzorcij ponudbe sploh ne bi mogel oddati, saj ne bi izpolnjeval pogojev iz razpisne dokumentacije. Tako so pri izvedbi javnega naročila nastale okoliščine, ki pomenijo diskriminacijo drugih morebitnih ponudnikov, saj so nastali pogoji, ki bi, če bi bili del prvotnega postopka javnega naročila, omogočali udeležbo drugim ponudnikom. Referenčni pogoj bi tako lahko eden od partnerjev konzorcija izpolnjeval samo na papirju, celotni posel pa bi nato izvedel drug partner brez referenčnega pogoja. Ker je načelo enake obravnave ponudnikov temeljno načelo v postopkih javnega naročanja, gre torej za znatno spremembo elementov naročila in tako nepravilnost v skladu z 22. točko smernic.

*Glede trditvenega in dokaznega bremena:*

Trditveno in dokazno breme o obstoju nepravilnosti je sicer res na toženi stranki. A ta po mnenju pritožbenega sodišča ni dolžna izčrpno dokazati nepravilnosti, temveč mora predložiti trditve in dokaze o resnem in upravičenem dvomu glede obstoja nepravilnosti (VSL sodba I Cpg 686/2020 (35. točka obrazložitve) ter sodba Sodišča Evropske unije v zadevi C-54/95, Nemčija proti Komisiji, z dne 21. 1. 1999, 35. točka). Tožena stranka je, sklicujoč se na poročilo UNP, z navedbami, da iz računov izhaja, da je večino dela opravila družba A., d. d., po mnenju pritožbenega sodišča zadostila merilom obstoja resnega in upravičenega dvoma glede obstoja nepravilnosti. Trditveno in dokazno breme glede nasprotnega se je tako prevalilo na tožečo stranko.

*Glede odgovornosti tožeče stranke:*

Tožeča stranka je zatrjevala, da je bila seznanjena z medsebojno delitvijo posla, ki je skladna s pogoji javnega naročila in ki jo je toženi stranki pojasnila z navedbami o vpogledu v NDA izvajalcev, ni pa mogla vedeti, v kakšnem obsegu na terenu posamezna od članic vrši izvedbena dela. Kaj takega bi bilo mogoče ugotoviti šele po zaključku del, torej na podlagi končne situacije, če bi bila le-ta predložena za vsakega člana konzorcija posebej. Ker ni bila, dela pa so bila že izvedena in je tako konzorcij izpolnil svojo obveznost, tožeča stranka do njega ni imela več zahtevka. V razpisni dokumentaciji niti v vzorcu pogodbe ni imela zahteve, ki bi od nje terjala ali ji omogočala, da bi v fazi izvajanja posla nadzirala izpolnjevanje dogovora. Kršitev izvajalcev pa je izven sfere naročnika in mu zato ni mogoče očitati kršitve določb zakonodaje o javnem naročanju.

Glede na zahteve razpisne dokumentacije, ki so del pogodbe o izvedbi javnega naročila, sklenjene med tožečo stranko in izvajalcema, je bila dolžnost partnerjev konzorcija, da posel v več kot 50 % izvede tisti partner, ki je izpolnjeval referenčne pogoje razpisne dokumentacije. Če navedena obveznost ne bi bila izpolnjena, bi bila pogodba kršena. Četudi tožeča stranka tovrstne kršitve pogodbe v zvezi z izvedbo del s strani izvajalcev ni zagrešila, pa mora v okviru pravil javnega naročanja, zlasti načela gospodarnosti (4. člen ZJN-3) in načela zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3), le-to preverjati. Glede na zgoraj pojasnjeno kršitev načela enakega obravnavanja ponudnikov v primeru, da bi A., d. d., izvedel več kot 50 % posla, in glede na to, da je bila to zahteva, ki jo je v razpisno dokumentacijo vključila sama tožeča stranka, se ta ne more razbremeniti odgovornosti preverjanja z argumenti, da po izpolnitvi obveznosti konzorcija do njega ni imela več zahtevka.

*Glede finančnega učinka:*

Ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja že same po sebi ustvarijo domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva. Tožena stranka je v navedeni zadevi s trditvami o izvedenih finančnih popravkih zaradi ugotovljenih nepravilnosti, v katerih so implicitno zajete tudi trditve o škodi na proračunskih sredstvih, zadostila (svojemu) trditvenemu bremenu glede škodljivega vpliva na porabo proračunskih sredstev. Le če bi tožeča stranka obstoju oziroma možnosti obstoja finančnih posledic na proračunska sredstva konkretizirano ugovarjala, bi morala tožena stranka možnost škodljivega vpliva na proračunska sredstva zatrjevati in ga tudi dokazati (VS RS sodba III Ips 157/2015 in sklep III Ips 61/2018).

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 472/2022 z dne 10. 5. 2023, vračilo neupravičeno izplačanih sredstev zaradi finančnih popravkov

***Dejansko stanje primera:***

Tožeča stranka (Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo) je dne 9. 7. 2010 objavila drugi javni razpis za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR. Predmet javnega razpisa je bilo sofinanciranje gradnje odprtih širokopasovnih omrežij (v nadaljevanju: GOŠO 2) na območjih lokalnih skupnosti, kjer ni izkazan komercialni interes za gradnjo omrežja. Razpis je bil namenjen lokalnim skupnostim, ki so morale izbrati izvajalce – soinvestitorje za izgradnjo omrežja v skladu z določili Zakona o javnem naročanju (ZJN-2). Na razpisu je bila s sklepom z dne 1. 2. 2011 izbrana tožena stranka (Občina Sežana kot nosilna lokalna skupnost v konzorciju štirih lokalnih skupnosti), ki je dne 6. 6. 2011 s tožečo stranko sklenila pogodbo o sofinanciranju. Celotna vrednost projekta po pogodbi je znašala 17.499.609,38 evra, od tega vrednost javnih sredstev največ do 10.499.765,63 evra, pri čemer je delež namenskih sredstev EU za kohezijsko politiko znašal 85 % (8.924.800,79 evra), delež sredstev Republike Slovenije za sofinanciranje kohezijske politike pa 15 % (1.574.964,84 evra). Vse v konzorciju udeležene lokalne skupnosti so se predhodno prijavile na prvi javni razpis za pridobitev sredstev ESRR za sofinanciranje GOŠO 1 v letu 2008, na katerem pa niso bile uspešne, čeprav so v odprtih postopkih javnega naročanja izbrale izvajalce za gradnjo omrežja in z njimi sklenile pogodbe pod odložnim pogojem pridobitve evropskih sredstev, ki se ni izpolnil.

Urad RS za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance je v letih 2013 in 2014 opravil dve reviziji operacije GOŠO 2 pri toženi stranki in v obeh primerih ugotovil iste kršitve: 1. da javno naročilo, na podlagi katerega so udeležene občine izbrale zasebnega investitorja in upravljavca omrežja, ni bilo izvedeno skladno z določbami ZJN-2, ker niso bili izpolnjeni pogoji za uporabo postopkov naročanja s pogajanji brez predhodne objave, in 2. da občine javnega naročila niso objavile pri Uradu za uradne objave Evropske skupnosti, čeprav je z novim javnim naročilom skupna vrednost del presegala vrednost za objavo v uradnem listu ES. V konzorciju udeležene občine so sklenile pogodbe na podlagi pogajanj brez predhodne objave z zasebnim investitorjem oziroma izvajalcem (stranskim intervenientom), ki so ga na podlagi odprtega postopka javnega naročila izbrale v prejšnjem postopku GOŠO 1, v katerem niso bile uspešne. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je tožeča stranka na podlagi četrtega odstavka 14. člena pogodbe o sofinanciranju in določb Smernic za določanje finančnih popravkov pri izdatkih, ki jih sofinancirajo strukturni skladi in kohezijski sklad, v primerih neupoštevanja pravil o javnih naročilih (COCOF 07/0037/03-SL z dne 29. 11. 2007, v nadaljevanju: smernice 2007), določila finančne popravke (v nadaljevanju: FP) v skupni višini 3.431.633,89 evra, ki so predmet tožbenega zahtevka.

*Odločitev sodišča:*

Sodišče prve stopnje je ugodilo tožbenemu zahtevku. Zoper navedeno sodbo se je pritožila tožena stranka, pritožbeno sodišče pa je pritožbo tožene stranke v pretežnem delu zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

*Glede poročila UNP:*

Republika Slovenija je z ustanovitvijo UNP kot posebnega organa za izvajanje nadzora izpolnila svoje dolžnosti, določene s področnimi predpisi Evropske unije (Uredba Sveta ES št. 1083/2006, Uredba ES št. 1303/2013, PDEU), da upravljanje kohezijskih sredstev in nadzor nad njihovo porabo uredi sistemsko, to je z vnaprej predpisanimi oziroma določenimi postopki, organi in mehanizmi za preiskovanje nepravilnosti. Pritožbeno stališče, da predloženi revizijski poročili UNP ne moreta nadomestiti trditvene podlage tožeče stranke, je zmotno. Tožeča stranka je sicer navedeni revizijski poročili v bistvenem tudi povzela v svojo trditveno podlago. Ves čas postopka se je nanju sklicevala in je zato prav, da je poročili kot trditveno podlago tožeče stranke upoštevalo tudi sodišče prve stopnje. Ugotovitve in predlogi UNP niso predlogi nekega tretjega subjekta, kot trdi pritožba, pač pa predlogi tožeče stranke, saj je UNP njen organ, pristojen za izvajanje nadzora nad operacijami, financiranimi z evropskimi in republiškimi kohezijskimi sredstvi.

*Glede dokaznega bremena:*

Četudi postopek revizije kot upravni postopek ni dosledno izpeljan na način, da bi upravni organ odločil o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi, in zato poročilo o opravljeni reviziji nima pravne narave akta, izdanega v upravni stvari v smislu 2. člena ZUP, in tudi ne drugega akta, ki se lahko v skladu z 2. členom ZUS-1 izpodbija v upravnem sporu, poročilo o opravljeni reviziji ni brez vrednosti in učinkov. Revizijsko poročilo UNP, ki ga je v okviru svojih pristojnosti sestavil državni organ, je javna listina, ki dokazuje resničnost tistega, kar se v njej potrjuje ali določa (prvi odstavek 224. člena ZPP).

Tudi sodna praksa je glede porazdelitve trditvenega in dokaznega bremena med strankama v sporih zaradi vračila kohezijskih sredstev sprejela jasno stališče, da ugotovljene nepravilnosti v postopku javnega naročanja že same po sebi ustvarijo domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva in da je zato primarno v trditvenem in dokaznem bremenu upravičenke, ki je prejela ta sredstva, da izkaže, da v posledici ugotovljenih kršitev ni bilo niti možnosti obstoja finančnih posledic na proračunska sredstva (VS RS III Ips 157/2015, III Ips 61/2018).

Ne gre za dokazovanje negativnega dejstva, kot trdi pritožba. Navedeno dejstvo je zgolj na videz negativno, saj bi morala upravičenka izkazati obstoj teh posameznih okoliščin, tj. pozitivnih dejstev v zvezi s porabo kohezijskih sredstev, katerih ocena bi omogočila zaključek, da ni izkazana niti možnost posrednega finančnega vpliva na proračun Unije.

*Glede obstoja škode oziroma finančnih posledic za proračun:*

Neobstoj neposredne oziroma merljive škode v posledici kršitvenega dejanja je pogoj za uporabo FP iz smernic, saj v primeru, da imajo kršitvena dejanja neposredne škodne posledice, le-teh ni dovoljeno izrekati, pač pa je treba terjati neposredno škodo.

Namen FP v okviru smernic je splošnejši: vzpostaviti stanje, ko so vsi odhodki, prijavljeni za sofinanciranje iz strukturnih ukrepov, zakoniti in pravilni ter usklajeni s pravili in predpisi, ki veljajo na nacionalni ravni in ravni EU. Pravila in predpisi, ki urejajo javno naročanje tako na nacionalni ravni kot na ravni EU, pa zahtevajo strogo spoštovanje načel gospodarnosti, dobrega finančnega poslovodenja, preglednosti postopkov, zagotavljanja konkurenčnosti in enakih pogojev za vse.

Škodljive finančne posledice za proračun EU in države se v tem primeru ne izkazujejo v neposrednih finančnih učinkih ugotovljenih kršitev v tem razpisnem postopku, pač pa v posledici, da je nepovratna sredstva prejel nekdo, ki ni spoštoval pravil EU in nacionalnih pravil (in bi jih, če ne bi bila dodeljena toženi stranki, dobil nekdo drug, ki bi spoštoval ta pravila). Da bi tožena stranka lahko izpodbila domnevo možnosti škodljivega vpliva na porabo proračunskih sredstev, bi morala zatrjevati in dokazati, da zaradi njene kršitve niso bila prizadeta splošna načela in pravila EU in Republike Slovenije o javnem naročanju. Finančni popravek pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja in je torej le posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi EU niso bili spoštovani. Namen finančnih popravkov je torej ponovno vzpostaviti stanje, ko so vsi odhodki, prijavljeni za sofinanciranje iz strukturnih ukrepov, zakoniti in pravilni ter usklajeni s pravili in predpisi, ki veljajo na nacionalni ravni in ravni Unije (C-406/14, VS RS III Ips61/2018, III Ips 15/2020, II Ips 42/2021).

Sodišče prve stopnje je pravilno ocenilo težo storjenih kršitev kot resno, saj je tožena stranka z izbranim postopkom izbora izvajalca s pogajanji brez predhodne objave ravnala arbitrarno in tako preprečila vsem morebitnim ponudnikom istih storitev oziroma del, da pod enakimi pogoji sodelujejo na javnem razpisu. S tem je nesporno favorizirala izbranega ponudnika in poskrbela, da ta v postopku izbora ni imel nobenega konkurenta.

*Glede odgovornosti oziroma prispevka tožeče stranke za škodo:*

Sodna praksa je že večkrat obravnavala vprašanje morebitne soodgovornosti tožeče stranke v primerih, ko je bilo izkazano, da je bila oziroma bi lahko bila tožeča stranka s kršitvenimi ravnanji upravičenca do sredstev seznanjena pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju (ali kadar koli v času njenega izvajanja). VS RS je v odločbi III Ips 10/2020 (smiselno enako III Ips 157/2015, III Ips 160/2015, III Ips 1/2021) sprejelo jasno stališče, da na opredelitev resnosti kršitve ne vpliva dejstvo, da nobeden od nadzornih organov tožnice, niti tisti, ki neposredno nadzorujejo porabo evropskih sredstev niti tisti, ki so odločali o vloženih revizijah po Zakonu o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, niso zaznali navedene kršitve. Država je dolžna delovati tako, da dosega cilje EU in prispeva k njihovemu uresničevanju, ter je v razmerju do EK odgovorna za zakonito izvajanje evropske kohezijske politike. Država nastopa predvsem kot nosilka sistemske skrbi in odgovornosti za pravilno in zakonito rabo sredstev evropskega proračuna. Države članice so v okviru deljenega upravljanja tako odgovorne za odkrivanje, popravljanje in preprečevanje napak, tako da se iz proračuna EU povrnejo le pravilni odhodki. Države članice imajo tudi obvezo, da od upravičencev izterjajo (iz proračuna EU) neupravičeno izplačane zneske. Breme popravka pa nosi država članica na primer, če je do izgube prišlo zaradi njene napake in malomarnosti (70. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006).

*Glede uporabljenih finančnih popravkov:*

Finančni popravki, določeni v smernicah, že sami po sebi upoštevajo in vključujejo oceno narave ugotovljene nepravilnosti, njene resnosti ter finančne izgube zadevnega sklada. V primeru običajnih dejanskih stanov kršitev, na katere se navezujejo, zato posebna ocena navedenih treh meril niti ni potrebna. V smernicah določeni popravki tudi že upoštevajo načelo sorazmernosti.

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 286/2023 z dne 31. 8. 2023, vračilo neupravičeno izplačanih (sofinanciranih) sredstev zaradi finančnega popravka

Tožena stranka (Skupnost občin Slovenije) je bila v okviru Javnega razpisa za spodbujanje projektov vzpostavitve e-vsebin in e-storitev javnih in zasebnih neprofitnih organizacij 2009 in 2010 (javni razpis) s sklepom o izbiri izbrana za izvedbo projekta z naslovom: Tridimenzionalne javne razgrnitve (projekt). Pravdni stranki sta na podlagi sklepa o izbiri sklenili pogodbo o spodbujanju projektov vzpostavitve e­ vsebin in e-storitev javnih in zasebnih neprofitnih organizacij 2009 in 2010 (pogodba), katere predmet je bil sofinanciranje dela upravičenih stroškov aktivnosti po projektu. Projekt se je sofinanciral iz evropskih sredstev, in sicer so bila toženi stranki dodeljena sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj. Republika Slovenija je kot tožeča stranka vtoževala vračilo neupravičeno izplačanih (sofinanciranih) sredstev (finančni popravek), ker stroški skladno z javnim razpisom niso bili opredeljeni kot upravičeni stroški sofinanciranja. Tožena stranka je trdila (kar je predmet odločitve), da je bilo s sklepom o izbiri že pravnomočno odločeno o višini in utemeljenosti sofinanciranih sredstev.

*Odločitev sodišča:*

Sodišče prve stopnje je tožbeni zahtevek tožeče stranke zavrnilo. Zoper navedeno sodbo se je tožeča stranka pritožila, sodišče druge stopnje pa je pritožbi ugodilo ter sodbo razveljavilo in vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje. Sodišče prve stopnje je tožbenemu zahtevku tožeče stranke v novem sojenju ugodilo. Zoper navedeno sodbo se je pritožila tožena stranka, pritožbeno sodišče je pritožbo tožene stranke zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

*Glede pravne narave sklepa o izbiri:*

S sklepom o izbiri, ki je upravna odločba, je bilo pravnomočno odločeno le o tem, da se projekt tožene stranke izbere, torej, da je bil na podlagi meril, ki so bila navedena v razpisni dokumentaciji, pozitivno ocenjen (da je prejel zadostno število točk) in da se ta projekt sofinancira. Pravnomočen in zavezujoč je le izrek upravne odločbe. V njem ni odločeno o (utemeljeni) višini sofinanciranja. Prav tako iz obrazložitve sklepa o izbiri ne izhaja, da bi tožeča stranka presojala utemeljenost prijavljenih stroškov za sofinanciranje. Sklep o izbiri je le podlaga za sklenitev pogodbe o sofinanciranju. Utemeljenost posameznih stroškov financiranja je namreč predmet presoje ob izplačilu posameznih stroškov ter v skladu s pogodbenimi določili tudi predmet naknadnih revizij.

*Glede načela sofinanciranja:*

Temeljno načelo sofinanciranja dejavnosti z evropskimi sredstvi je njihova polna skladnost s Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU) in akti, ki so bili sprejeti v skladu z njo (peti odstavek 9. člena Uredbe 1083/2006/EU), vključno s postopki pri oddaji javnih naročil, ne glede na to, ali gre za postopke javnih naročil po pravu EU ali po nacionalnem pravu. Skladno z ustaljeno sodno prakso je pri razlagi določb prava EU treba upoštevati ne le njihovo besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev. Cilj sofinanciranja s sredstvi strukturnih skladov, kar je hkrati izvrševanje evropskega proračuna, je zagotavljati redno in učinkovito rabo teh sredstev z namenom varstva finančnih interesov EU. Sofinanciranje operacij (projektov) iz evropskih skladov je izvrševanje proračuna EU.

*Glede instituta finančnega popravka:*

Finančni popravek pomeni vračilo koristi, ki je bila neupravičeno prejeta zaradi nepravilnega ravnanja. Ne pomeni kazni, temveč je zgolj posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi iz ureditve EU niso bili spoštovani, zaradi česar je pridobljena korist neupravičena. Namen finančnih popravkov je ponovno vzpostaviti stanje, ko so vsi odhodki, prijavljeni za sofinanciranje iz strukturnih ukrepov, zakoniti in pravilni ter usklajeni s pravili in predpisi, ki veljajo na nacionalni ravni in ravni EU. Zahtevki iz naslova finančnih popravkov so torej povračilni in ne odškodninski. Finančni popravek je posledica ugotovitve, da zahtevani pogoji za pridobitev koristi iz ureditve EU niso bili spoštovani.

Dolžnost izterjave neupravičeno izplačanih sredstev po drugem odstavku 98. člena Uredbe 1083/2006/EU se uporabi, ko se odkrijejo nepravilnosti. Le-te so definirane kot »kakršnakoli kršitev določbe zakonodaje Skupnosti, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo splošnemu proračunu EU« (7. točka 2. člena Uredbe 1083/2006/EU). Iz obrazloženega sledi, da morata biti za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev kumulativno izpolnjena dva pogoja: 1. odkrite morajo biti nepravilnosti, ki so posledica delovanja ali opustitve upravičenca, in 2. obstajati mora dejanski ali možni finančni učinek na splošni proračun Evropske unije. Če eden od obeh pogojev ni izpolnjen, zahtevek ni utemeljen.

Institut finančnih popravkov je »sui generis« institut evropskega prava. Zato se tudi škodljive posledice ne presojajo po strogih pravilih OZ o škodi. Utemeljenost zahtevkov za finančne popravke se presoja po posebnih predpostavkah, ki izhajajo iz evropskega prava, pri čemer je treba upoštevati, da se te predpostavke med seboj razlikujejo tudi upoštevajoč vrste odkritih nepravilnosti in oblik (so)financiranja.

Ni pravno odločilno, ali je Republika Slovenija v splošni proračun EU vrnila neutemeljeno izplačana sredstva ali jih je »založila« in preusmerila na druge projekte, in niti, kakšna je bila njena uspešnost pri črpanju sredstev EU. Navedena dejstva namreč v ničemer ne vplivajo na odločitev o obstoju nepravilnosti in niti na odločitev o dejanskem ali morebitnem škodljivem učinku na proračun EU.

*Glede trditvenega in dokaznega bremena:*

Trditveno in dokazno breme o obstoju nepravilnosti je na tožeči stranki. Možnost škodovanja splošnemu proračunu EU pa se ob odkritju nepravilnosti domneva. Pri tem velja, da tožeča stranka nima dolžnosti izčrpno dokazati nepravilnosti, temveč mora podati trditve in predložiti dokaze o resnem in upravičenem dvomu glede obstoja nepravilnosti. Vrhovno sodišče RS je v sodbi III Ips 157/2015 in sodbi III Ips 17/2020 sprejelo stališče, da ugotovljene nepravilnosti pri porabi sofinanciranih sredstev same po sebi ustvarijo domnevo možnosti nastanka škode za proračunska sredstva. Tožeča stranka je s trditvami o izvedenih finančnih popravkih zaradi ugotovljenih nepravilnosti, v katerih so implicitno zajete tudi trditve o škodi na proračunskih sredstvih EU, zadostila (svojemu) trditvenemu bremenu glede škodljivega vpliva na porabo proračunskih sredstev. Tožeča stranka je na več mestih pojasnila, da plačilo stroškov, ki v javnem razpisu niso bili predvideni kot upravičeni stroški, pomeni možnost škodljivih učinkov za proračunska sredstva EU. Logično in življenjsko namreč je, da če se iz proračunskih sredstev EU plača nekaj, kar za plačilo iz teh sredstev ni bilo predvideno, to škodljivo vpliva na proračun EU, saj sredstva niso bila porabljena za dosego namenov in ciljev EU, za katere so bila namenjena. Procesno trditveno in dokazno breme o neobstoju možnosti nastanka škodljivih finančnih učinkov za splošni proračun EU se je s tem prevalilo na toženo stranko. Tožena stranka svojega procesnega trditvenega (in dokaznega) bremena o tem ni zmogla. Že zato ne, ker ni z ničimer pojasnila, zakaj ugotovljene nepravilnosti ne bi mogle škodovati splošnemu proračunu EU.

*Glede očitka o opustitvi nadzora:*

Republika Slovenija je s sklenitvijo pogodbe za sofinancirani projekt prevzela dolžnost preveriti pravilnosti in zakonitosti porabe sofinanciranih sredstev v smislu izvajanja siceršnjih pooblastil iz Uredbe 1083/2006/EU. Vendar pa iz tega ne izhaja nedopustnost uveljavljanja finančnih popravkov v predmetnem postopku, sklicujoč se na opustitve nadzora tožeče stranke v predhodnih fazah postopka oziroma na predhodno izdana soglasja. Izvajanje pooblastil iz Uredbe 1083/2006/EU namreč ni zamejeno na le določeno fazo postopka. V tem primeru velja poudariti, da se je tožena stranka že s podpisom pogodbe podredila večstopenjskemu nadzorstvu različnih organov evropske kohezijske politike, med katerimi sta nedvomno tudi resorno ministrstvo in urad za nadzor proračuna (UNP).

*COCOF:*

V zvezi z določanjem višine finančnih popravkov je Evropska komisija (EK) z namenom enotnega načina obravnave nepravilnosti že 29. 11. 2007 sprejela Smernice za določitev finančnih popravkov (COCOF 07/0037/03 z dne 29. 11. 2007; smernice 2007). Iz smernic 2007 izhaja, da se finančni popravki določijo v dejanski višini posledic nepravilnosti, v primerih, ko ni mogoče natančno kvantitativno določiti finančnih posledic nepravilnosti, pa se uporabljajo v smernicah 2007 predvidene stopnje popravkov. V teh primerih, torej ko ni mogoče natančno kvantitativno določiti škodljivih finančnih posledic za splošni proračun EU, se pri določitvi stopnje popravkov upoštevata resnost nepravilnosti in načelo sorazmernosti, pri čemer se resnost nepravilnosti oceni z upoštevanjem naslednjih dejavnikov: raven konkurence, preglednost in enaka obravnava.

Iz pojasnjenega tako izhaja, da je za odločitev bistveno: 1. ali obstaja nepravilnost, ki je posledica delovanja ali opustitve upravičenca, in 2. ali obstaja dejanski ali možni finančni učinek na splošni proračun Evropske unije. Če sta ti dve predpostavki izpolnjeni, je treba ugotoviti tudi, kakšen je bil dejanski ali možni škodljivi finančni učinek na splošni proračun EU.

# 

##### 2.1.6 Sofinanciranje projektov

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 631/2022 z dne 7. 6. 2023, vračilo dodeljenih nepovratnih sredstev po odstopu od pogodbe

*Dejansko stanje primera:*

Pravdni stranki sta sklenili Pogodbo o sofinanciranju projekta na podlagi javnega razpisa za sofinanciranje začetnih razvojnih investicij v podjetjih na območju iz Zakona o razvojni podpori Pomurski regiji, s katero se je Republika Slovenija, ki je bila tožeča stranka predmetnega spora, obvezala toženi stranki sofinancirati investicijski projekt, to je Regionalni center za marketing in prodajo Call center, in sicer kot povračilo upravičenih stroškov, ki so predmet sofinanciranja, to pa so: stroški nakupa strojev in opreme, stroški nematerialnih naložb (največ 50 % upravičenih stroškov celotne investicije) ter stroški dela na novo zaposlenih delavcev, povezanih z začetno investicijo, tožena stranka pa se je hkrati zavezala ustvariti 42 delovnih mest, ki morajo ostati v regiji še najmanj tri leta od datuma, ko je bilo delovno mesto prvič zasedeno, ter Republiko Slovenijo obveščati o poteku in rezultatih porabljenih sredstev in predložiti poročilo o doseženih ciljih projekta, to je o strukturi realiziranih zaposlitev.

*Odločitev sodišča:*

Sodišče prve stopnje je tožbenemu zahtevku ugodilo, saj je ugotovilo, da je tožena stranka sredstva uporabila v nasprotju z namenom, določenim v pogodbi, saj ni ustvarila dogovorjenega števila delovnih mest, kar je razlog za odstop od pogodbe, poleg tega Republiki Sloveniji ni predložila ne končnega poročila ne poročila o doseženih ciljih projekta, s čimer je prav tako kršila svoje obveznosti po pogodbi. Sodišče druge stopnje je potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

*Glede nenamenske uporabe sredstev:*

Sporne določbe pogodbe se razlagajo skladno z drugim odstavkom 82. člena OZ, ki določa, da se ni treba držati dobesednega pomena uporabljenih izrazov, temveč je treba iskati skupni namen pogodbenikov in določilo razumeti tako, kot ustreza načelom obligacijskega prava. Pri iskanju smisla spornega pogodbenega določila je treba upoštevati celotni kontekst pogodbe ter tudi druge okoliščine izven same pogodbe, ki so relevantne za ugotavljanje skupnega namena pogodbenih strank. Pri tem so upoštevani vzroki, brez katerih stranki sporazuma sploh ne bi sklenili oziroma ga vsaj ena od njiju ne bi sklenila, druga pa je za to odločilno voljo druge stranke vedela. O njih sklepa sodišče na podlagi poteka dogovarjanj in motivov za sklenitev pogodbe ter ciljev in pričakovanj strank.

Bistveni namen pri sklenitvi pogodbe o sofinanciranju je bil v ustvarjanju novih delovnih mest in posledično v zmanjševanju nezaposlenosti v pomurski regiji, zaradi česar je tožeča stranka z nepovratnimi sredstvi sofinancirala začetne investicije podjetij v tej regiji. Namenske uporabe sredstev tako ni mogoče razlagati zgolj v okviru upravičenih stroškov sofinanciranja, temveč kot uporabo sredstev za namen sofinanciranja novih delovnih mest v pomurski regiji.

*Glede roka za odstop od pogodbe:*

Iz določb OZ ne izhaja rok za uveljavljanje odstopnega upravičenja. Iz 109. člena OZ izhaja sicer dolžnost obvestitve, torej da mora upnik, ki zaradi neizpolnitve dolžnikove obveznosti odstopi od pogodbe, to nemudoma sporočiti dolžniku. Ta določba je v teoriji kritizirana, saj njen namen ni jasen. Ker pogodba preneha z enostransko izjavo volje, je sama izjava volje tudi obvestilo dolžniku, da je pogodba prenehala. Očitno je sicer, da želi zakonodajalec stranki, ki ima pravico razdreti pogodbo, naložiti, da to stori čim prej. Ta dolžnost pa izhaja že iz splošnega načela vestnosti in poštenja. Vendar pa je prisila upnika, naj odstopi od pogodbe brž, ko izve za okoliščine, ki bi omogočale predčasno prenehanje, vsebinsko nesprejemljiva.

V okoliščinah tega primera, to je dodelitev nepovratnih sredstev, prejemnik pa ne izpolni svoje obveznosti ustvariti nova delovna mesta, tožena stranka ni mogla biti v negotovosti glede nadaljnjega obstoja pogodbe. Očitek tožeči stranki, da od pogodbe ni odstopila v razumnem roku, je neutemeljen zato, ker je imel po pogodbi prejemnik sredstev dolžnost tožečo stranko redno obveščati v vseh morebitnih spremembah v zvezi z izvajanjem projekta. Rok za odstop od pogodbe ni določen, tožeča stranka pa je vrnitveni zahtevek uveljavljala v splošnem zastaralnem roku.

##### 2.1.7 Zadeve zaradi ugotovitve lastninske pravice

Sodba Višjega sodišča v Kopru opr. št. I Cp 206/2023 z dne 19. 10. 2023, ugotovitev lastninske pravice zaradi priposestvovanja

Republika Slovenija je sporno nepremičnino, glede katere je bila vložena tožba proti ugotovitvi lastninske pravice zaradi priposestvovanja, pridobila na podlagi sklepa zapuščinskega sodišča kot zapuščino brez dedičev na podlagi 9. člena v povezavi z 219. členom Zakona o dedovanju.

Tožnik je s tožbo zahteval ugotovitev, da je na podlagi priposestvovanja lastnik nepremičnine, ki je v naravi travnata parcela v neposredni bližini tožnikovih nepremičnin. Zatrjeval je, da sporno nepremičnino skupaj s svojimi pravnimi predniki uživa v dobri veri že več kot 70 let. Njegova babica in dedek naj bi nepremičnino kupila v letu 1939, pri čemer do prepisa v zemljiški knjigi ni prišlo. Od takrat dalje je sporna nepremičnina pomemben del njihovega dvorišča. Po smrti dedka v letu 1987 je njegovo polovico sporne nepremičnine podedovala njegova mati. Po smrti babice v letu 1998 je polovico nepremičnine podedoval sam. Po smrti matere v letu 2012 sta njeno polovico sporne nepremičnine podedovala skupaj s sestro, s katero sta dne 15. 6. 2012 sklenila dedni dogovor, na podlagi katerega je sam postal lastnik sporne nepremičnine v celoti.

Republika Slovenija je v postopku podala ugovore pravne in dejanske narave, predvsem ugovore glede dobre vere, med drugim tudi ugovor aktivne legitimacije, saj tožnik ni bil edini dedič po svojih pravnih prednikih.

Sodišče prve stopnje je s sodbo tožbenemu zahtevku ugodilo do ¼, višji tožbeni zahtevek pa zavrnilo. Svojo odločitev je utemeljilo z ugotovitvijo, da je tožnik lahko postal lastnik sporne nepremičnine le glede polovice deleža, ki ga je podedoval po babici (torej do ¼), saj je skupaj z njim po babici dedovala tudi njegova sestra, kar pomeni, da je lahko postal dobroverni lastnik sporne nepremičnine le v podedovanem deležu.

Višje sodišče je pritožbi tožnika delno ugodilo in sodbo spremenilo ter ugotovilo, da je tožnik postal lastnik sporne nepremičnine do ½, v preostalem pa pritožbo tožnika in pritožbo Republike Slovenije zavrnilo.

Višje sodišče je odločilo, da je bil tožnik dobroveren tudi glede ½ deleža, ki ga je podedoval po svojem starem očetu, torej dodatno tudi za delež do ¼.

Sodišče je torej štelo, da je dobra vera priposestvovalca dana le glede deleža nepremičnine, ki bi mu pripadal v zapuščinskem postopku, kljub temu, da je tožnik dokazoval, da je sam in po svojih pravnih prednikih nepremičnino užival v celoti.

Sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 27/2022 z dne 3. 11. 2022 v zvezi s sodbo Višjega sodišča v Celju z opr. št. Cp 65/2021 z dne 27. 5. 2021, ugotovitev lastninske pravice –lastninjenje kmetijskih zemljišč in gozdov

V zadevi je Vrhovno sodišče RS odločitev obeh sodišč razveljavilo in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje, vendar pa Državno odvetništvo RS na zadevo opozarja zaradi materialnopravnih stališč, podanih v razveljavitvenem sklepu Vrhovnega sodišča RS.

Vrhovno sodišče RS v zvezi z materialnopravno podlago za presojo navaja Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (v nadaljevanju: ZLNDL). ZLNDL je bil kot eden izmed tranzicijskih predpisov subsidiarne narave – uporabil se je šele, če zemljišča in stavbe v družbeni lastnini niso bili predmet lastninjenja po drugih zakonih. Taka zakona sta bila Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (v nadaljevanju: ZLPP) in Zakon o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZ), ki sta bila prav tako v medsebojnem odnosu subsidiarnosti, saj se je 14. člen ZSKZ uporabil le, če kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini niso postali last Republike Slovenije (RS) oziroma občin na podlagi ZLPP.

ZLPP je omogočil lastninsko preoblikovanje podjetjem z družbenim kapitalom. Na podlagi 5. člena je nastopil učinek podržavljanja vseh kmetijskih zemljišč in gozdov, ki so jih podjetja morala izločiti iz sredstev podjetja. Preostale nepremičnine je moralo podjetje v postopku lastninjenja vnesti v otvoritveno bilanco in so z zaključenim postopkom lastninjenja po tem zakonu postale last olastninjenega podjetja. Odločba o zaključku lastninskega preoblikovanja je bila podlaga za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo za nepremičnine (na primer stavbna zemljišča), na katerih je neolastninjeno podjetje imelo le pravico uporabe (na podlagi določb ZLNDL). *Ratione materiae* ZLPP je bilo zgolj lastninsko preoblikovanje podjetij z družbenim kapitalom v podjetja z znanimi lastniki. Ker je bila toženka ustanovljena kot podjetje z znanimi lastniki že pred uveljavitvijo ZLPP, je stališče nižjih sodišč pravilno – ZLPP ni ustrezna materialnopravna podlaga za presojo tožbenega zahtevka.

Zakon o podjetjih (v nadaljevanju: ZPod), ki je veljal do uveljavitve ZGD (10. 7. 1993), je omogočal ustanavljanje novih podjetij tudi v obliki gospodarskih družb. Čeprav je omogočal, da so neolastninjena podjetja lahko nastopala kot ustanovitelji novih družb in vanj kot osnovni vložek vlagala nepremičnine s statusom družbene lastnine (tretji odstavek 2. člena ZPod), z ustanovitvijo nove družbe na tej nepremičnini še ni nastala prava lastnina. ZPod takšnih (lastninskih) posledic ni določal. Je pa zato na lastninskopravni status teh nepremičnin neposredno učinkovala določba 14. člena ZSKZ, in sicer tako, da so kmetijska zemljišča v družbeni lastnini *ex lege* z uveljavitvijo ZSKZ prešla v last RS.

Določba 14. člena ZSKZ je jezikovno jasna in se glasi: »Kmetijska zemljišča, kmetije in gozdovi v družbeni lastnini, ki niso postali last Republike Slovenije oziroma občin po zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92) oziroma po Zakonu o zadrugah (Uradni list RS, št. 13/92), ter kmetijska zemljišča in gozdovi, ki so jih temeljne organizacije kooperantov dobile v upravljanje in razpolaganje na neodplačen način, postanejo z dnem uveljavitve tega zakona last Republike Slovenije oziroma občin in se po stanju ob uveljavitvi tega zakona prenesejo na sklad oziroma na občino.« Pogoja za *ex lege* pridobitev lastninske pravice v korist države sta bila torej dva:

* da je šlo za kmetijska zemljišča, kmetije ali gozdove in
* da so bili ti ob uveljavitvi ZSKZ še v družbeni lastnini.

*Vprašanje družbene lastnine:*

Vrhovno sodišče RS je že pojasnilo, da se kmetijska zemljišča[[31]](#footnote-31) s tem, ko so bila vložena kot stvarni vložek, še niso olastninila.[[32]](#footnote-32) Treba je razlikovati med lastniškimi (upravljavskimi) upravičenji do gospodarske družbe, ki jih imajo družbeniki toženke, ter stvarnopravnimi upravičenji same gospodarske družbe do njenih sredstev (med katerimi v navedenem primeru ni bilo lastninske pravice na spornih nepremičninah). Z vložitvijo spornih nepremičnin v novonastalo (hibridno) gospodarsko družbo na njih ni nastala lastninska pravica. Toženkina ustanoviteljica kot osnovni vložek ni mogla prenesti lastninske pravice na spornih nepremičninah, ker je ni imela (načelo *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*). S tem, ko je sporne nepremičnine kot družbeno podjetje z družbenimi sredstvi odkupila od zasebnikov, so te postale družbena lastnina.[[33]](#footnote-33) Posledično lastninska pravica ni mogla biti med sredstvi toženke. Kar je toženkina ustanoviteljica lahko prenesla, je bila le pravica do uporabe. Kadar je tako, tudi ni mogoče govoriti o razlastitvi, ki naj bi jo povzročilo lastninjenje (podržavljenje) po 14. členu ZSKZ.

Zakonodajalec je pri lastninjenju kmetijskih zemljišč in gozdov upošteval, da so ta kot naravna danost del naravnega bogastva RS, zato je za lastnika teh zemljišč določil državo. Pravica uporabe je vsebovala posebnosti glede družbenolastninskih upravičenj, ki so bile posebej izrazite prav pri različnih kategorijah zemljišč in ki so zmanjševale trdnost ustavno varovanega položaja iz naslova uporabe zemljišč v družbeni lastnini.[[34]](#footnote-34) Poleg tega je zakonodajalec državi predpisal nekatere omejitve njenih lastninskih upravičenj (npr. dolžnost Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS kot upravljavca in gospodarja zemljišč skleniti zakupne pogodbe z dosedanjimi upravljavci in jim dodeliti koncesijo).[[35]](#footnote-35) Pravica uporabe se je tako ob prehodu iz družbene v »pravo« lastnino preoblikovala v obligacijsko pravico, ki je skladna s konceptom lastninskopravnega reda.[[36]](#footnote-36)

Stališče sodišč prve in druge stopnje, da so bile sporne nepremičnine ob uveljavitvi ZSKZ v družbeni lastnini, je potemtakem pravilno.

*O (kmetijskem in/ali gozdnem) statusu spornih nepremičnin:*

Do pretvorbe družbene lastnine v lastninsko pravico države na podlagi 14. člena ZSKZ je lahko prišlo le, če so bile sporne nepremičnine ob uveljavitvi ZSKZ, tj. 11. 3. 1993, kmetijsko zemljišče, kmetija ali gozd. Na presečni datum veljavni krovni predpis s področja kmetijskih zemljišč Zakon o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ 1973) je v 2. členu določal, da so kmetijska zemljišča tista, ki se v zemljiškem katastru vodijo kot katastrske kulture, razen gozdov, ter zemljišča, ki se vodijo kot nerodovitna in jih je mogoče usposobiti za kmetijsko proizvodnjo, razen zemljišč, ki so s srednjeročnim družbenim načrtom občine določena kot stavbna zemljišča. Prvi odstavek 3. člena ZKZ 1973 je opredeljeval tudi, da so kmetijska obdelovalna zemljišča ne glede na rabo: njive, vrtovi, plantažni sadovnjaki, ekstenzivni sadovnjaki, vinogradi, hmeljišča in travniki. Kmetijska neobdelovalna zemljišča pa so pašniki, barjanski travniki, plantaže gozdnega drevja in trstičja. Drugi odstavek 3. člena ZKZ 1973 je vzpostavil izpodbojno domnevo, da za določanje kulture zemljišč veljajo podatki iz zemljiškega katastra, dokler se ne dokaže nasprotno.

Zemljiški kataster je (in je bil) temeljna upravna evidenca za vpis podatkov o zemljiških parcelah. Z zemljiško knjigo se dopolnjuje tako, da kaže dejanska (objektivna) razmerja, zemljiška knjiga pa pravna razmerja glede nepremičnin. Iz katastra je razvidna dejanska raba, ki daje informacijo, kaj na nekem območju v naravi dejansko obstaja oziroma »kaj je«. Določena je s fizičnimi elementi zemeljskega površja, ki so posledica naravnih dejavnikov ali človekove dejavnosti (uporabe).[[37]](#footnote-37) Zemljiški kataster mora v kar največji meri odražati dejansko stanje v naravi. Po naravi stvari se to ne odraža samodejno in lahko pride do odstopanj – diskrepance med dejanskim in formalnim, zato so potrebni mehanizmi, ki te preprečujejo oziroma odpravljajo. Forma mora namreč slediti resničnosti, ne pa obratno.

Ureditev ZKZ 1973 je glede statusa kmetijskih zemljišč pravzaprav vsebovala dve domnevi. Prvo, da so kmetijska zemljišča tista, ki se v zemljiškem katastru vodijo kot katastrske kulture (2. člen ZKZ 1973), in drugo, izrecno, da za določanje kulture veljajo podatki iz zemljiškega katastra (drugi odstavek 3. člena).[[38]](#footnote-38) Izhajajoč iz jezikovne razlage, je besedni pomen citiranih določb mogoče razlagati na dva načina: 1. ožje, to je tako, da je mogoče izpodbijati le kulturo kmetijskega zemljišča (»za določanje kulture zemljišč veljajo podatki iz zemljiškega katastra, dokler se ne dokaže drugače«), ne pa tudi dejstva, da je kot kmetijsko zemljišče evidentirano zemljišče, ki to v resnici ni; 2. in širše, to je tako, da je z izpodbijanjem domnevne evidence (torej z dokazovanjem, da evidentirano zemljišče sploh ni katastrska kultura) mogoče izpodbijati domnevo, da gre za kmetijsko zemljišče (2. člen ZKZ 1973). Pravi pravni pomen domneve iz 2. člena ZKZ 1973, ki ga je mogoče dognati z uporabo drugih uveljavljenih metod razlage, je drugi, gre torej za izpodbojno domnevo.

Predmet urejanja z ZKZ 1973 je bilo varstvo kmetijskih zemljišč. Kmetijska zemljišča so uživala posebno pravno varstvo, saj so se uporabljala za proizvodnjo prehrambnih dobrin in surovin.[[39]](#footnote-39) ZKZ 1973 je upošteval tedanjo kmetijsko politiko, ki je združevala prostorske, gospodarske in družbene cilje. Eden od prostorskih ciljev je bilo smotrno izkoriščanje zemljišč za kmetijsko in gozdno proizvodnjo na eni strani ter za gradbene namene, infrastrukturo in rekreacijo na drugi strani. Kmetijska zemljišča naj bi se v druge namene uporabljala samo v izjemnih primerih. Gospodarski cilji kmetijske politike so bili optimalno (gospodarsko) izkoriščanje vseh kmetijskih zemljišč, tj. zemljišč, ki so bila dobrina splošnega pomena. Temu so bili podrejeni vsi drugi vidiki pravne ureditve (lastnina, promet z zemljišči, dedovanje ipd.).[[40]](#footnote-40)

Opirajoč se na tako izluščeni namen zakona, ki izhaja iz ZKZ 1973 – varstvo kmetijskih zemljišč,[[41]](#footnote-41) predmet varstva ne morejo biti zemljišča, ki to v resnici niso. V skladu z namensko razlago je zato treba določbo 2. člena ZKZ 1973 razlagati tako, da je mogoče izpodbijati domnevo, da je zemljišče, ki se v zemljiškem katastru vodi kot katastrska kultura, kmetijsko zemljišče.

Tako ugotovitev podpira tudi sistematična razlaga. Podoben režim kot za kmetijska zemljišča je v spornem obdobju zaradi splošno koristnih funkcij veljal za gozdove. Gozdovi kot dobrina splošnega pomena so bili skladno z Zakonom o gozdovih (v nadaljevanju: ZG 1985)[[42]](#footnote-42) pod posebnim varstvom. Prvi odstavek 2. člena ZG 1985 je določal, da je gozd zemljišče, ki je poraslo z gozdnim drevjem v obliki sestoja, ne glede na to, kot kaj je vpisano v zemljiškem katastru, in drugo zemljišče, ki je z dolgoročnim načrtom občine namenjeno za gozd. Ureditev je torej izhajala iz stanja v naravi in izrecno zanemarila evidenco v zemljiškem katastru. Če bi v primeru ZKZ 1973 od dveh možnih jezikovnih razlag izbrali ožjo, po kateri domneve iz 2. člena ZKZ 1973 ni mogoče izpodbijati, bi bilo to v nasprotju s sistematično razlago, ki predpostavlja, da je (pod)sistem stvarnega prava usklajena celota, zato za primerljiva dva lastninskopravna režima veljajo podobne rešitve.

K temu je treba dodati še logično razlago. Če je nevzdržno, da bi kataster odražal napačno stanje kultur (npr. namesto vinograda travnik), je toliko bolj (*a fortiori*) nevzdržno, da kataster kot kmetijsko zemljišče vodi nekaj, kar to sploh ni (npr. vodno zemljišče).

*Presoja okoliščin primera:*

Toženka je vseskozi opozarjala, da je treba upoštevati dejansko rabo zemljišč v naravi na dan 11. 3. 1993, zato 14. člen ZSKZ ne velja za vsa zemljišča pod vodo, zemljišča priobalnega pasu in vodnogospodarske objekte. Sodišče prve stopnje je v obrazložitev sicer povzelo abstraktni dejanski stan – zakonsko določbo drugega odstavka 3. člena ZKZ 1973, ki določa navedeno izpodbojno domnevo, a je pri ugotavljanju spodnje premise navedlo le, da na presečni dan »ni bilo diskrepance med namensko in dejansko rabo spornih nepremičnin iz ugodilnega dela izreka«. Sodišče druge stopnje je temu pritrdilo in tako nepravilno uporabilo materialno pravo. Nakazuje se, da je kot odločilno za izpodbijanje domneve štelo razhajanje med namensko in dejansko rabo, kot je ta bila zapisana v katastru, ne pa, kot bi moralo, morebitno razhajanje med dejansko rabo, kot je ta bila zapisana v katastru, in dejansko rabo v naravi.

Enako kot v zvezi s kmetijskimi zemljišči je za presojo pomembno, ali so bile sporne nepremičnine na presečni dan gozdno zemljišče. Kot že poudarjeno, je ZG 1985 v prvem odstavku 2. člena določal, da je gozd zemljišče, ki je poraslo z gozdnim drevjem v obliki sestoja, ne glede na to, kot kaj je vpisano v zemljiškem katastru, in drugo zemljišče, ki je z dolgoročnim načrtom občine namenjeno za gozd.[[43]](#footnote-43)

*Odgovor na dopuščeno vprašanje in odločitev o reviziji:*

Stališče sodišč prve in druge stopnje, da so bile sporne nepremičnine ob uveljavitvi ZSKZ v družbeni lastnini, je pravilno. Ker pa sta sodišči prve in druge stopnje zmotno uporabili materialno pravo glede statusa zemljišč (ali je šlo za kmetijska zemljišča ali gozdove), je ostalo dejansko stanje nepopolno ugotovljeno in je odgovor na vprašanje, ali je tožnica na spornih nepremičninah *ex lege* pridobila lastninsko pravico, preuranjen. Revizijsko sodišče je zato odločitev obeh sodišč razveljavilo in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje.

Sklep Višjega sodišča v Celju opr. št. I Cp 177/2023 z dne 8. 6. 2023, napotitev na pravdo v stečajnem postopku – sodno varstvo lastninske pravice

Tožeča stranka Republika Slovenija je v zadevi uveljavljala zahtevek na ugotovitev obstoja denarne terjatve za izplačilo denarnega zneska v višini zneska, doseženega s prodajo stvari, na kateri je pred tem obstajala izločitvena pravica, zmanjšan za stroške prodaje.

Po prepričanju sodišča druge stopnje gre v obravnavani zadevi za precej poseben primer, saj se sodno varstvo lastninske pravice v tem primeru, ko ne gre za pravno poslovno pridobitev lastninske pravice, lahko zagotavlja le z institutom ugotovitvene tožbe, ne pa z dajatvenim zahtevkom. Tožeča stranka (denarne) terjatve, ugotovitev katere zahteva sedaj v tem postopku, ni imela, dokler premoženje (tj. nepremičnine), ki je bilo predmet izločitvene pravice, stečajna upraviteljica ni prodala. Šele takrat je tožeča stranka pridobila terjatev v skladu s petim odstavkom 299. člena ZFPPIPP. Okoliščine so podobne kot v primeru spora o terjatvi, nastali pred začetkom stečajnega postopka. V skladu z argumentom *a simili ad simile* pa to pomeni, da je za nadaljevanje tega pravdnega postopka treba smiselno uporabiti pravilo 301. člena ZFPPIPP. Za uporabo citirane določbe je tako bistveno zgolj, da je tožeča stranka terjatev prijavila v stečajnem postopku. Kot taka je bila v okviru le-tega tudi preizkušena, pri čemer pa je bila prerekana in je bila v zvezi z obstojem predmetne terjatve tožeča stranka napotena na pravdo. V skladu s petim odstavkom 301. člena ZFPPIPP je tožeča stranka popolnoma utemeljeno tožbo razširila tudi na oba pritožnika, ki sta njeno prijavljeno terjatev prerekala in se razširitvi tožbe ne moreta upreti (šesti odstavek 301. člena ZFPPIPP). Podlago za objektivno spremembo tožbe je imela tožeča stranka v četrtem odstavku 301. člena ZFPPIPP. Tako ne drži zatrjevanje pritožnikov, da bi tožeča stranka morala vložiti novo tožbo v skladu s 300. členom ZFPPIPP. Sodišče prve stopnje se je tudi popolnoma utemeljeno sklicevalo na sklep Višjega sodišča v Ljubljani z opr. št. I Cpg 253/2016 z dne 7. 12. 2016, kot v zbirki sodne prakse edini primerljivi zadevi, saj je v citirani zadevi izločitvena pravica med pravdnim postopkom zaradi prodaje prav tako prenehala, enako pa je tožeča stranka svoj zahtevek med postopkom iz ugotovitve obstoja lastninske pravice spremenila v zahtevek na ugotovitev obstoja denarne terjatve. Višje sodišče v Ljubljani je v 11. točki obrazložitve citirane odločbe utemeljilo pravilno postopanje v primeru, ki je v bistvenem primerljiv z obravnavano zadevo.

Po določbi 301. člena ZFPPIPP za razširitev tožbe soglasje upnika, na katerega se tožba razširi, ni potrebno. Gre za specialno pravilo, ki drugače ureja razširitev tožbe kot v določbi 187. in 191. člena ZPP. To pa tudi pomeni, da za upnika oziroma za toženo stranko ne velja pravilo, da mora pravdo prevzeti v tistem stanju, v katerem je vstopil vanjo (tretja odstavka 187. in 191. člena ZPP). Tako lahko pritožnika še vedno navajata nova dejstva in predlagata nove dokaze, te določbe pa bodo skladno z določbo 286. člena ZPP pravočasne in sodišče prve stopnje jih bo moralo upoštevati. Očitki o kršitvi 22. člena Ustave RS, prav tako 5., 187. in 191. člena ZPP, so zato v celoti neutemeljeni, prav tako ni podana absolutna bistvena kršitev pravil postopka iz 8. točke drugega odstavka 339. člena ZPP v zvezi s 366. členom ZPP, na katerega se je iz teh razlogov in v tem delu skliceval eden od pritožnikov.

##### 2.1.8 Hipotekarna tožba

Sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 213/2023 z dne 27. 9. 2023, priznanje poplačilne pravice do zneska terjatve iz zastavljenih nepremičnin ter dopustitev poplačila z izvršbo na nepremičnine

Tožeča stranka je s tožbo zahtevala, da ji Republika Slovenija prizna poplačilno pravico do zneska terjatve iz zastavljenih nepremičnin ter dopusti poplačilo te terjatve z izvršbo na predmetne nepremičnine. Nepremičnine, ki so bile predmet postopka in pri katerih je imela tožeča stranka vknjiženo hipoteko, so v razlastitvenem postopku prešle v last Republike Slovenije, predhodno pa so bile v solasti dveh fizičnih oseb. Hipoteka ni bila izbrisana, v korist tožeče stranke pa je bila vknjižena na podlagi notarskega zapisa, ki je bil sklenjen med pravnima prednikoma navedenih nepremičnin ter tožečo stranko. Tožeča stranka je kot upnik že predhodno na podlagi neposredno izvršljivega notarskega zapisa vložila predlog za izvršbo zoper oba dolžnika (zastavna upnika) in Republiko Slovenijo. Izvršilno sodišče je s sklepom izvršbo v delu, ki se nanaša na Republiko Slovenijo, najprej dovolilo, a je Državno odvetništvo RS zoper sklep vložilo ugovor iz razloga *res extra commericum* in bilo uspešno pri tem, saj je sodišče nato s sklepom predlog za izvršbo zoper Republiko Slovenijo zavrnilo.

Prvostopenjsko sodišče je v obrazložitvi sklepa, s katerim je tožbo zavrglo, navedlo, da je smisel hipotekarne tožbe ugotoviti obstoj zavarovane terjatve. Ker je o usodi poplačilne pravice tožeče stranke iz zastavljenih nepremičnin že bilo pravnomočno odločeno v izvršilnem postopku na podlagi izvršilnega naslova – neposredno izvršljivega notarskega zapisa, tožeča stranka nima pravnega interesa za vložitev hipotekarne tožbe. Sodišče druge stopnje je pritrdilo prvostopenjski odločitvi in navedlo, da izvršilno sodišče predloga za izvršbo ni zavrnilo zaradi morebitne neizvršljivosti notarskega zapisa, temveč zaradi neizvršljivosti same hipoteke, ker je ugotovilo, da so sporne nepremičnine izvzete iz izvršbe.

#### 

#### 2.2 Delovnopravne in socialnopravne zadeve

#### 

##### 2.2.1 Delovnopravne zadeve

###### 2.2.1.1 Individualni delovni spori

Spori v zvezi z zahtevkom iz naslova odrejene pripravljenosti

Višje delovno in socialno sodišče je v zadevi Pdp 400/2023 ugodilo pritožbi tožene stranke Republike Slovenije in sodbo sodišča prve stopnje v izpodbijanem delu razveljavilo ter zadevo v tem obsegu vrnilo sodišču prve stopnje v novo sojenje tudi, ko je bila pripravljenost odrejena v zvezi z logističnim zagotavljanjem sredstev oziroma zagotavljanjem zdravstvene oskrbe za potrebe oziroma v času terenskega usposabljanja. Pri tem je sodišče pojasnilo, da je toženka utemeljeno in dovolj konkretno uveljavljala, da je enako kot v zvezi z logističnim zagotavljanjem sredstev za potrebe terenskega usposabljanja (prim. npr. odločitve pritožbenega sodišča Pdp 340/2023, Pdp 382/2023 idr.) treba tudi stalno pripravljenost zaradi zagotavljanja zdravstvene oskrbe v okviru začetnega usposabljanja, operativnega urjenja ali vojaške operacije v pravem pomenu besede šteti za izjemo, ki izključuje uporabo direktive, kar pomeni, da tožnica za ta čas pripravljenosti na delo ni upravičena do plačila 100 % urne postavke, temveč zgolj 50 % (kar je že prejela). Zdravstvena oskrba, ki jo je zagotavljala tožnica (in ki bi jo zagotavljala tudi v času napada, vojne, druge nevarnosti ipd.), je enako kot logistična podpora ključna za delovanje vojske, zato je tako delo tožnice treba šteti kot del usposabljanja, ki ga brez zagotovljene zdravstvene oskrbe ne bi bilo mogoče izvesti (izjema iz prve alineje prvega odstavka izreka sodbe C-742/19). Glede na navedeno bi sodišče prve stopnje moralo ugotavljati, ali je šlo za zdravstveno podporo kot nujni del začetnega usposabljanja, operativnega urjenja ali vojaške operacije v pravem pomenu besede ali pa je šlo za druge dejavnosti, ki po svoji naravi ne pomenijo nobene izjeme (denimo zagotavljanje zdravstvene oskrbe za potrebe izvedbe vojaškega tabora za študente in dijake ter za potrebe izvedbe selekcijskega postopka za izbor kandidatov za šolo za častnike).

Višje delovno in socialno sodišče je odločitve sodišča prve stopnje v zvezi z odrejeno pripravljenostjo v času odrejene straže in varovanja državne meje potrdilo in je pri tem sprejelo naslednja stališča (gre za navedbe iz sodb, zato nekaterih sprememb ni možno sprejeti):

* Sodišče prve stopnje je pravilno ugotovilo, da je stražo mogoče organizirati v sistemu rotacij (kot se opravlja sedaj), da dejavnost straže spada v običajno službo v mirnem času, brez posebnosti, tako da ni šlo za posebno dejavnost oboroženih sil, ampak za popolnoma redno miroljubno delovno nalogo v vojski. Tudi zatrjevana okoliščina, da pripadniki Slovenske vojske nosijo orožje in gre za posebno bojno nalogo v miru, ne pomeni, da gre za dejavnost v okviru začetnega usposabljanja, saj se na stražo razporejajo zgolj visoko izurjeni pripadniki Slovenske vojske. Prav tako straža ni vojaška operacija v smislu Direktive 20023/88/ES, katere namen je, kot izhaja iz obrazložitve sodbe C-742-19, določitev minimalnih zahtev za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer delavcev. Zato je presoja, da straža ne predstavlja vojaške operacije v pravem pomenu besede, pravilna.
* Okoliščine, zaradi katerih je prišlo do varovanja državne meje, niso zatrjevane okoliščine, zaradi katerih bi bilo treba to dejavnost izločiti iz uporabe direktive. Teže in obsega migracij ni mogoče označiti za izredni dogodek, prav tako varnost ne bi bila ogrožena, če bi bila spoštovana vsa pravila iz Direktive 2003/88/ES. Tako bi se dejavnost varovanja državne meje izvajala tudi v sistemu rotacij, kot se je že pred tem (od leta 2014 do 2019).
* Varovanje državne meje tudi po preimenovanju te aktivnosti v »operacijo Odboj« ne predstavlja vojaške operacije v pravem pomenu besede. »Vojaška operacija v pravem pomenu besede« je pravni pojem, ki ga je treba napolniti v vsakem primeru posebej, upoštevajoč okoliščine konkretnega primera. Sodišče prve stopnje je z razlago o tem, katere aktivnosti ne morejo pomeniti vojaške operacije v pravem pomenu besede, temu pravnemu pojmu podelilo ustrezno vsebino. Glede na dejstvo, da delo na meji ni predstavljalo vojaškega posredovanja oboroženih sil, da je za varovanje državne meje po zakonu pristojna in odgovorna policija, da so bili pripadniki Slovenske vojske na meji zgolj v podporni vlogi varovanja policije in njenih postopkov, da so bile naloge načrtovane vnaprej s strani poveljujočih ter nadzorovane in usklajene z organi policije, da ni šlo za izredni dogodek niti za nepredvidljivo bojno operacijo, kjer potek dela ne bi bil odvisen od odločitve tožene stranke, je sodišče pravilno zaključilo, da navedene aktivnosti v vtoževanem obdobju ne pomenijo vojaške operacije v pravem pomenu besede.

Višje delovno in socialno sodišče je tako v celoti soglašalo z dejanskimi razlogi sodišča prve stopnje in pravnimi stališči, dodatno pa je obrazložilo:

* da je dokazno breme na toženki, pri čemer tej ni uspelo dokazati, da so delovne naloge, ki jih je v spornem obdobju opravljal tožnik, izvzete iz uporabe Direktive 2003/88/ES,
* da je tako stražo kot varovanje državne meje mogoče organizirati v sistemu rotacij,
* da okoliščine, zaradi katerih je prišlo do varovanja državne meje, niso zatrjevane okoliščine, zaradi katerih bi bilo treba to dejavnost izločiti iz uporabe Direktive 2003/88/ES,
* da varnost ne bi bila ogrožena, če bi bila upoštevana pravila iz Direktive 2003/88/ES,
* da ni mogoče uporabiti določb 97.č in 97.e člena Zakona o obrambi ter 46. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor, saj je bil tožnik ves čas na razpolago toženki.

Višje delovno in socialno sodišče je tudi v sodbi z opr. št. Pdp 445/2023 z dne 19. 10. 2023 opozorilo, da »tudi, če je določena organizacija opravljanja nujnih, neodložljivih nalog izvzeta iz Direktive in s tem zaščite delavcev v smislu zagotavljanja zadostnih počitkov, še ne pomeni, da opravljanje takega dela ni vrednostno v višini 100 % urne postavke delavca«.

Zoper odločitve Višjega delovnega in socialnega sodišča, s katerimi je bilo zahtevkom tožnikov iz naslova pripravljenost v času opravljanja straže in varovanja državne meje ugodeno, je Državno odvetništvo RS vložilo predloge za dopustitev revizije, saj meni, da sta sodišči prve in druge stopnje:

* zagrešili več bistvenih kršitev določb postopka, ko sta presodili, da varovanje državne meje ni vojaška operacija v pravem pomenu besede, pri čemer pojma vojaška operacija v pravem pomenu besede nista obrazložili,
* zmotno uporabili materialno pravo, ko sta odločili, da vojaška dejavnost varovanja državne meje ni izvzeta iz uporabe Direktive 2003/88/ES,
* zmotno uporabili materialno pravo, ko sta odločili, da naloge straže niso izključene iz področja uporabe Direktive 2003/88/ES,
* zmotno uporabili materialno pravo, ko sta breme dokazovanja vseh okoliščin tožnikovega dela v okviru vojaške dejavnosti varovanja državne meje od 1. 8. 2019 in v okviru straže prevalili na toženo stranko.

Vrhovno sodišče RS o predlogih za dopustitev revizije v času priprave tega poročila o delu še ni odločilo.

Sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 31/2022 z dne 20. 12. 2022 – pridobitev pravice po Zakonu o javnem jamstvenem, preživninskem in invalidskem skladu Republike Slovenije

Tožnica je v stečajnem postopku prijavila terjatev iz naslova nadomestila plače in odpravnine po začetku stečajnega postopka – v rokih in na način, kot to določa ZFPPIPP. Stečajni upravitelj je njeno terjatev prerekal, kljub temu tožnica ni vložila tožbe na ugotovitev njene terjatve, je pa pri Javnem štipendijskem, razvojnem, invalidskem in preživninskem skladu Republike Slovenije (v nadaljevanju: sklad) vložila zahtevo za priznanje pravice do izplačila nadomestila plače za zadnje tri mesece pred prenehanjem delovnega razmerja po Zakonu o javnem jamstvenem, preživninskem in invalidskem skladu Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZJSRS). Sklad je zahtevo zavrnil iz razloga, da tožnica prerekane terjatve ni uveljavljala v sodnem postopku, ministrstvo je njeno pritožbo zavrnilo kot neutemeljeno. Prvostopenjsko sodišče je zavrnilo njen zahtevek, s katerim je izpodbijala odločbo ministrstva in zahtevala izplačilo nadomestila plače za zadnje tri mesece pred začetkom stečajnega postopka. Višje delovno in socialno sodišče je zavrnilo njeno pritožbo, Vrhovno sodišče RS pa je izpodbijani sodbi nižjih sodišč razveljavilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje prvostopenjskemu sodišču. Zavzelo je stališče, da je tožnica s tem, ko je pravočasno prijavila svojo terjatev v stečajnem postopku, izpolnila bistveni pogoj za pridobitev pravice iz ZJSRS, saj zakon drugih pogojev, kot je pravilna in pravočasna prijava terjatve za upravičence v tožničinem položaju, ne določa.

Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 28/2022 z dne 17. 1. 2023 – začetek teka subjektivnega roka za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi

Toženka je tožniku izredno odpovedala pogodbo o zaposlitvi zaradi kršitev pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja, ki so imele zakonske znake kaznivega dejanja. Obe nižji sodišči sta zavrnili zahtevek tožnika na ugotovitev nezakonitosti izredne odpovedi, zavrnjena sta bila tudi reparacijski in reintegracijski zahtevek. Kazenska ovadba zoper tožnika je bila vložena dva meseca pred izredno odpovedjo, tožnik je bil uspešen s predlogom za dopustitev revizije z vprašanjem, kdaj začne teči subjektivni rok za izredno odpoved, tj. ali je bila izredna odpoved dana prepozno. Ker sta v večjih organizacijskih sistemih priprava odločitve in predhodni postopek odpovedi povezana z zbiranjem informacij, naloge pa so smiselno porazdeljene in izvedene s strani posameznih podrejenih služb, je končna odločitev o tem, ali so izpolnjeni pogoji za izredno odpoved, še vedno v pristojnosti formalnega oziroma zakonitega zastopnika delodajalca. Trenutek ugotovitve odpovednega razloga je bil zato pravilno vezan na seznanitev s strani v. d. generalnega direktorja policije in ne že na morebitno predhodno seznanitev s kršitvijo s strani službe, ki je pripravljala odpoved, niti na trenutek, ko bi morala biti po notranjih pravilih o kršitvi obveščena služba generalnega direktorja policije.

Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 36/2022 z dne 17. 1. 2023 – višina nadomestila za neizkoriščeni letni dopust

Tožnik zaradi prenehanja delovnega razmerja ni mogel izrabiti letnega dopusta, sicer pa je delal s krajšim delovnim časom, tj. 4 ure dnevno. Sporna je bila višina pripadajočega nadomestila. Nižji sodišči sta odločili, da je tožnik upravičen do nadomestila v višini 8 ur za vsak dan neizrabljenega dopusta, revizijsko sodišče pa je odločilo, da je znašala dnevna delovna obveznost tožnika 4 ure dnevno, zaradi česar je tudi v času, ko koristi letni dopust, upravičen do nadomestila plače za 4 ure – do nadomestila v enaki višini nadomestila je zato upravičen tudi v primeru, ko letnega dopusta ni mogel izrabiti.

Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 39/2022 z dne 31. 1. 2023 – plačilo po dejanskem delu na višje vrednotenem delovnem mestu

Tožnik je v daljšem časovnem obdobju občasno opravljal delo višje vrednotenega delovnega mesta, nanj pa pravno formalno nikoli ni bil premeščen. Tožnik je prejel plačilo po dejanskem delu, in sicer v višini izhodiščnega plačnega razreda višje vrednotenega delovnega mesta. Ko je na svojem delovnem mestu dosegel izhodišči plačni razred višje vrednotenega delovnega mesta, pa je toženka menila, da do dodatnega plačila ni upravičen. Prvostopenjsko sodišče je zahtevku ugodilo, drugostopno sodišče je zahtevek zavrnilo. Revizijsko sodišče je spremenilo drugostopno sodbo tako, da je pritožbo toženke zavrnilo in s tem potrdilo prvostopenjsko sodbo. Sprejelo je stališče, da se upravičenost do razlike v plači presoja glede na celotno obdobje opravljanja dejanskega dela na višje vrednotenem delovnem mestu, zato tožnik ni upravičen le do plače po izhodiščnem plačnem razredu višje vrednotenega delovnega mesta, ki mu je bila priznana ob prvi odreditvi tega dela, pač pa tudi do dodatnega plačnega razreda glede na vsa napredovanja, dosežena na delovnem mestu, ki ga je tožnik v tem obdobju pravno formalno zasedal.

Sodba in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Pdp 412/2022 z dne 9. 1. 2023 – delovni spor zaradi nezakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga

Tožeča stranka – učitelj je zoper osnovno šolo – svojega delodajalca vložil tožbo zaradi nezakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga in reintegracije. Razlogi za odpoved pogodbe o zaposlitvi so bili neupoštevanje navodil delodajalca, tudi ukrepov za preprečevanje epidemije covida-19. Republika Slovenija se je v spor vključila kot stranski intervenient.

Delovno sodišče prve stopnje je tožbeni zahtevek delno zavrnilo (da se redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga izreče za nično in brez učinka, da je tožena stranka dolžna tožečo stranko pozvati nazaj v delovno razmerje in ji za čas odpovedi priznati vse pravice iz delovnega razmerja, vključno z izplačilom plač ter obračunom in plačilom prispevkov, da ji plača odškodnino in ji povrne stroške postopka), delno pa je tožbo zavrglo (v delu zahteve za ugotovitev, da so nični in brez učinka sklepi delodajalca, da mora tožena stranka tožeči stranki dopustiti opravljati delo po veljavni pogodbi o zaposlitvi brez pogojevanja s PCT, da mora tožena stranka zagotoviti varno in zdravju neškodljivo okolje z namestitvijo ustreznih naprav za odvajanje izdihanega zraka v objektu, kjer bo tožeča stranka opravljala delo, in da mora tožena stranka dopustiti tožeči stranki opravljati delo brez pogojevanja nošenja kirurške maske).

Sodišče druge stopnje je pritožbi tožnika delno ugodilo in izpodbijani sklep prvostopenjskega sodišča delno spremenilo, in sicer tako, da je zavrnilo stransko intervencijo Republike Slovenije na strani tožene stranke. Navedlo je, da pravni interes stranske intervenientke, ki se v skladu s prvim odstavkom 199. člena ZPP zahteva za vstop v pravdo na strani ene od strank, ni bil izkazan. Utemeljen le s tem, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) določa normative in standarde za izvajanje javne službe tožene stranke in v ta namen zagotavlja tudi finančna sredstva ter da je tožena stranka zavezanec za izvajanje ukrepov za preprečevanje širjenja virusa po odlokih, ki jih sprejema Vlada RS, in mora ravnati v skladu z njimi, MIZŠ pa skuša zavodom iz svoje pristojnosti poslati ustrezna usmeritvena navodila, ni izkazan. Menilo je, da je pravni interes za stransko intervencijo dan le, če obstaja med intervenientom in tisto od strank, ki se ji želi priključiti, tako pravno razmerje, da bi izid postopka vplival na njegov pravni položaj. Morebitna za toženo stranko neugodna sodba bi morala vplivati na materialnopravno razmerje med toženo stranko in stransko intevenientko, v navedenem primeru pa iz razlogov izhaja kvečjemu dejanski oziroma finančni interes za vstop v pravdo, kar pa ne zadostuje.

V preostalem, pretežnem delu je sodišče druge stopnje pritožbo tožnika zavrnilo in potrdilo nespremenjeni del izpodbijane sodbe in sklepa prvostopenjskega sodišča. V obrazložitvi svoje odločitve je sodišče druge stopnje navedlo, da je prvostopenjsko sodišče tožniku kršilo pravico do izjave, ker ga ni zaslišalo (ta je narok za glavno obravnavo dne 12. 4. 2022 sam zapustil), saj je zahtevo za nošenje kirurške maske nepravilno oprlo na 11. člen Odloka o začasnih ukrepih za preprečevanje in obvladovanje okužb z nalezljivo boleznijo COVID-19 (Uradni list RS, št. 22/22 in nasl.). Ta odlok je na dan naroka res določal takšno obveznost v vseh zaprtih javnih prostorih v Sloveniji, vendar pa ni bil zakonita podlaga za tak ukrep (to tudi ni bilo mogoče na podlagi določb hišnega reda sodišča). Sodišče druge stopnje je poudarilo, da dostopa do sodišč ni bilo mogoče zakonito omejiti na tak način, saj v skladu s 126. členom Ustave RS ureditev sodišč določa zakon, le z zakonom je mogoče omejiti in določiti način uresničevanja pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave RS), do javnosti sojenja (24. člen Ustave RS) in do pravnega sredstva (25. člen Ustave RS). Glede na navedeno in upoštevajoč načela neodvisnega, nepristranskega in učinkovitega sodnega varstva, s citiranim podzakonskim aktom, ki ga je izdala izvršilna veja oblasti, ni bilo mogoče poseči v ustavno in zakonsko ureditev sodnih postopkov in poslovanja sodišč (drugače bi bilo, če bi bila takšna omejitev sprejeta s strani predsednika Vrhovnega sodišča RS na podlagi 83.a člena Zakona o sodiščih). Pritožbeno sodišče je sicer z opravo pritožbene obravnave, na kateri je zaslišalo tožečo stranko, kršitev odpravilo.

Sodišče druge stopnje je potrdilo preostala naziranja prvostopenjskega sodišča gleda vsebine samega spora: da je tožnik zaradi nenošenja maske, neizkazovanja pogoja PCT in neprihoda oziroma neopravljanja dela na navedene dni kršil svoje obveznosti iz delovnega razmerja, zato je bilo utemeljeno tako opozorilo pred odpovedjo kot sama odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga, določenega v tretji alineji prvega odstavka 89. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1). Poudarilo je, da je bila tožena stranka dolžna spoštovati vladne odloke, saj bi se v nasprotnem primeru izpostavila možnosti inšpekcijskih ukrepov in globam v prekrškovnem postopku, pri čemer je v skladu s citiranimi odloki spremenila in dopolnila svoje notranje akte, tako da je predpisala obveznost predložitve dokazil o izpolnjevanju PCT pogoja in nošenje maske. Pri tem ne gre za to, da bi se pogoji zaposlitve spremenili, niti ne za enostransko določanje obveznosti s strani delodajalca, ampak za obveznost delodajalca v okviru 17. člena Zakona o varnosti in zdravju pri delu (v nadaljevanju: ZVZD-1), da ustrezno popravi in dopolni oceno tveganja. Navodila delodajalca so temeljila na njegovi zakonski dolžnosti, da mora izvajati ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, ki so navzoče v delovnem procesu (prvi odstavek 5. člena ZVZD-1; prvi odstavek 45. člena ZDR-1). Kot taka spadajo v okvir ukrepov, ki jih je tožnik moral upoštevati na podlagi 35. člena ZDR-1 in prvega odstavka 12. člena ZVZD-1, njihovo nespoštovanje pa pomeni tudi kršitev dolžnosti iz prvega odstavka 34. člena ZDR-1.

Pravilna je bila tudi zavrnitev odškodninskega zahtevka, saj tožena stranka ni ravnala protipravno (diskriminatorno), z zahtevo po predložitvi dokazil o izpolnjevanju pogoja PCT in nošenja maske namreč ni posegla v (ustavne) pravice tožeče stranke. Pri ravnanju tožene stranke, ki je temeljilo na odlokih Vlade RS, ne gre za nedopustno neenako obravnavo, saj v primeru odklonilnega odnosa do testiranja ali nošenja maske ne gre niti za prepričanje niti za drugo osebno okoliščino v smislu prvega odstavka 6. člena ZDR-1. Osebne okoliščine so namreč tiste osebne lastnosti, ki si jih posameznik ne izbere oziroma jih ne more spremeniti ali se jim zlahka odreči, pri čemer je na drugi strani izpolnjevanje pogoja PCT oziroma odklanjanje testiranja in nošenja mask stvar odločitve posameznika.

Sodba Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani opr. št. Pd 103/2021 z dne 6. 6. 2023 – tožba sodnika na izplačilo odpravnine in odškodnine

V navedenem individualnem delovnem sporu je nekdanja okrajna sodnica zahtevala plačilo odpravnine in odškodnine za izgubljeno plačilo za čas odpovednega roka. Trdila je, da ji je bilo službeno razmerje prekinjeno iz razloga nesposobnosti, kar po njenem mnenju pomeni odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti in s tem odvzem pravice do izplačila odpravnine. Sodišče je tožbeni zahtevek tožnice v celoti zavrnilo. V obrazložitvi je pritrdilo toženi stranki Republiki Sloveniji, da prenehanja sodniške funkcije zaradi razloga neustreznosti sodniški službi ni mogoče enačiti z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti. Sodnikov delovnopravni položaj je drugačen od položaja, v katerem so drugi delavci in javni uslužbenci. Sodnik je funkcionar, ki z dnem, ko zapriseže pred predsednikom državnega zbora, nastopi sodniško službo in s tem vstopi v službeno razmerje z Republiko Slovenijo. Tožeča stranka ni bila v delovnem, pač pa v službenem razmerju, ki nastane na podlagi odločbe pristojnega organa, ki sodnika izvoli v funkcijo in na položaj. Sodnik kot funkcionar zato ni v enakem položaju kot zaposlena oseba, za katero se uporabljajo določbe o prenehanju pogodbe o zaposlitvi.

Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Pdp 393/2022 z dne 28. 2. 2023 – plačilo odškodnine za neizrabljeni letni dopust

Tožnik je zahteval plačilo nadomestila za neizrabljeni letni dopust, med postopkom pa spremenil svoj tožbeni zahtevek, tako da je dejansko zahteval odškodnino za neizkoriščeni letni dopust za leti 2016 in 2017, ki ga ni izkoristil po krivdi tožene stranke, ker mu je ta nezakonito odpovedala pogodbo o zaposlitvi, saj je trdil, da ob reintegraciji do nadomestila za neizrabo letnega dopusta ne bi bil upravičen, saj da v skladu z določbo 164. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki sledi zahtevam iz drugega odstavka 7. člena Direktive 2003/88/ES, delavcu med trajanjem delovnega razmerja nikakor ni mogoče izplačati denarnega nadomestila namesto izrabe letnega dopusta, ker bi to nasprotovalo namenu samega letnega dopusta, ki je (izhajajoč iz sodne prakse Sodišča Evropske unije (SEU) v zvezi z navedeno direktivo) v počitku, pridobitvi distance in oddihu ter skrbi za učinkovito zaščito delavčeve varnosti in zdravja. Namen letnega dopusta je jasen in ne zasleduje finančnih posledic, ampak le koristi delavca v smislu oddiha od dela, vse iz razloga delavčevega zdravja.

Prvostopenjsko sodišče je tožbenemu zahtevku ugodilo, sodišče druge stopnje pa je potrdilo sodbo sodišča prve stopnje, po kateri je tožena stranka dolžna tožniku plačati pripadajoči neto znesek od bruto zneska na podlagi zahtevka za plačilo nadomestila oziroma odškodnine za neizkoriščeni letni dopust tožnika za leti 2016 in 2017.

V obrazložitvi svoje odločitve je Višje delovno in socialno sodišče navedlo, da je sodišče prve stopnje presojalo utemeljenost zahtevka za plačilo nadomestila oziroma odškodnine za neizkoriščeni letni dopust tožnika za leti 2016 in 2017. Podlagi za ta zahtevka sta v 164. členu oziroma v 179. členu ZDR-1. Skladno s 164. členom ZDR-1 je neveljaven sporazum, s katerim bi se delavec in delodajalec dogovorila o denarnem nadomestilu za neizrabljeni letni dopust, razen ob prenehanju delovnega razmerja. Po določbi 179. člena ZDR-1 pa mora delodajalec delavcu, če mu je pri delu ali v zvezi z delom povzročena škoda, to povrniti po splošnih pravilih civilnega prava; odškodninska odgovornost delodajalca se nanaša tudi na škodo, ki jo je delodajalec delavcu povzročil s kršenjem pravic iz delovnega razmerja.

V sodnem postopku je bilo pravnomočno ugotovljeno, da je izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita, ugodeno je bilo tudi tožnikovim zahtevkom za reintegracijo in reparacijo za čas nezakonitega prenehanja delovnega razmerja. Dopusta v letu 2016, do dneva, ko mu je bil vročen sklep o prepovedi opravljanja dela, ni mogel koristiti, saj je bil na bolniškem dopustu. Toženka mu letnega dopusta za leto 2017 ni odmerila, niti mu ni omogočila, da bi ga koristil.

Pritožbeno sodišče se je sicer strinjalo s stališčem toženke, da za preostale 3 dni neizkoriščenega dopusta iz leta 2016 in za neizkoriščeni dopust za leto 2017 tožniku ne pripada nadomestilo za neizkoriščeni dopust po 164. členu ZDR-1, saj mu delovno razmerje pri toženki zaradi pravnomočno ugotovljene nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi in posledične reintegracije še vedno traja. Sodišče prve stopnje je zato s tem, ko je v obrazložitvi sodbe zapisalo, da je tožnik upravičen do nadomestila za neizkoriščeni letni dopust, zmotno uporabilo materialno pravo. Vendar pa je odločitev sodišča prve stopnje, da je toženka dolžna tožniku plačati z izpodbijano sodbo dosojeni znesek, kljub temu pravilna, in sicer na drugi – odškodninski pravni podlagi. Tožnik je upravičen do odškodnine za neizkoriščeni letni dopust tudi za čas po datumu nezakonitega prenehanja delovnega razmerja, torej za celotno obdobje s pravnomočno sodbo za nazaj priznanega delovnega razmerja.

Delavec, ki mu delovno razmerje ni prenehalo in mu delodajalec med trajanjem delovnega razmerja ni pravilno omogočil izrabe letnega dopusta, ima namreč pravico do ustrezne odškodnine zaradi kršitve pogodbenih obveznosti v času trajanja delovnega razmerja, kar je, glede na njegove trditve, vtoževal tudi tožnik. Tako upravičenje izhaja tudi iz stališč SEU v zadevah C-214/16 in C-684/16, čeprav se nanašata na vprašanje plačila nadomestila za neizrabljeni dopust ob prenehanju delovnega razmerja. Iz tega tako izhaja stališče, da mora delodajalec konkretno in pregledno poskrbeti, da ima delavec dejansko možnost izrabiti plačani letni dopust, tako da ga spodbudi, po potrebi uradno, naj to stori, ter ga hkrati – podrobno in pravočasno, zato da si lahko zadevna oseba s tem dopustom še vedno zagotovi počitek in sprostitev, ki naj bi ji bil namenjen – pouči, da bo dopust, če ga ne izrabi, na koncu referenčnega obdobja ali dovoljenega obdobja za prenos izgubljen. Ob tem je izrecno poudarilo, da dokazno breme nosi delodajalec in da mora ta dokazati, da je ravnal z vso potrebno skrbnostjo, da bi delavec dejansko imel možnost izrabiti plačani letni dopust, do katerega je bil upravičen. Delavec pa to pravico lahko izgubi šele, če delodajalec v zvezi s tem predloži dokaz, da delavec po tem, ko je dejansko imel možnost uveljaviti pravico do plačanega letnega dopusta, tega ni storil namerno in ob popolnem poznavanju posledic tega neuveljavljanja.

Glede na navedeno in ugotovljeno dejansko stanje tožniku pripada odškodnina za neizrabljeni dopust. Kot izhaja iz pravilnih ugotovitev sodišča prve stopnje, toženka tožniku ni omogočila, da bi dopust, za katerega vtožuje plačilo, koristil. Tega toženka v postopku pred sodiščem prve stopnje ni zatrjevala, niti tega ne trdi v pritožbi. Toženka ni zatrjevala, da bi tožnika poučila o njegovih pravicah glede izrabe dopusta, da je konkretno poskrbela, da je imel dejansko možnost koristiti plačani letni dopust, da ga je kakor koli pravočasno spodbudila, da naj to stori, ga poučila o posledicah, do katerih bo prišlo, če tega ne bo storil. Toženka torej ni zatrjevala niti izkazala razlogov na njeni strani, ki bi jo razbremenili odgovornosti, ki jo ima delodajalec, in je mogoče ugotoviti, da je ravnala protipravno. Zaradi tega je tožniku nastala škoda, saj pravica do plačanega letnega dopusta poleg same odsotnosti z dela (dejanske izrabe dopusta) vključuje tudi pravico do plačila. Ta pravica je v celoti premoženjska, zato je tožnik upravičen do odškodnine za premoženjsko škodo v višini nadomestila plače, ki bi mu bilo izplačano, če bi koristil letni dopust.

Pravilno je stališče sodišča prve stopnje, da za nazaj priznano nadomestilo plače ne pomeni, da tožnik z neizkoriščenim letnim dopustom ni bil v ničemer prikrajšan, saj se namen nadomestila plače razlikuje od namena odškodnine ali nadomestila za neizkoriščeni letni dopust. Namen prvega je delavcu povrniti znesek plače, ki bi jo prejemal, če bi delal, namen drugega pa je delavcu omogočiti pravico do plačanega letnega dopusta, čeprav zgolj v denarni obliki.

Zahtevek tožnika je utemeljen tudi po višini. Pri določitvi števila dni neizkoriščenega dopusta je treba upoštevati stališče SEU, da se kopičenje pravic do letnega dopusta v primeru nezakonite odpovedi presoja drugače kot v primeru dolgotrajnega bolniškega dopusta, pri katerem se upoštevajo tudi interesi delodajalca, medtem ko mora pri nezakoniti odpovedi delodajalec prevzeti posledice za svoje nezakonito ravnanje. Zaradi ravnanja toženke je bil tožnik oškodovan za znesek, ki bi mu bil v času dopusta izplačan kot nadomestilo plače. Ker je sodišče prve stopnje nadomestilo za neizplačani dopust izračunalo prav na podlagi tožniku izplačanega nadomestila plače v času dopusta, je torej višina škode enaka prisojenemu znesku nadomestila za neizkoriščeni dopust in je odločitev sodišča prve stopnje tudi v tem delu pravilna.

###### 2.2.1.2 Kolektivni delovni spori

Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 2/2023 z dne 9. 5. 2023 – plačilo dodatka za izmensko delo policistom

Vrhovno sodišče RS je zavrnilo revizijo predlagatelja in potrdilo sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča, ki je pritožbi nasprotne udeleženke ugodilo ter zavrglo in zavrnilo zahtevek predlagatelja. Revizijsko sodišče je ugotovilo, da je bil predmet kolektivnega spora zgolj vprašanje kršitve 40. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor (KPJS), ki pa določa le višino dodatka za izmensko delo in splošno upravičenost javnega uslužbenca do plačila za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni. Nižji sodišči sta se z različnim tolmačenjem časovnih okvirov izmenskega dela glede na določbi osmega odstavka 16. člena Kolektivne pogodbe za policiste (KPP) oziroma drugega odstavka 26. člena akta po nepotrebnem odločili za presojo, ali je nasprotna udeleženka policistom za delo v popoldanski izmeni izplačala dodatek za izmensko delo v celoti ali ne. To namreč ni vprašanje kršitve 40. člena KPJS, pač pa vprašanje kršitve KPP oziroma akta.

Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. X Pdp 503/2022 z dne 26. 1. 2023 – status reprezentativnega sindikata

Višje delovno in socialno sodišče je potrdilo prvostopenjsko sodbo, s katero je bila razveljavljena odločba ministrstva in predlagatelju Sindikatu policistov Slovenije priznan status reprezentativnega sindikata. Sodišče je ugotovilo, da je nasprotna udeleženka predlagatelju le z dopisom pojasnila, da je njegovo zahtevo, da se mu prizna status reprezentativnega sindikata, zavrnila izključno iz razloga, da je glavna dejavnost upravnega dela Ministrstva za notranje zadeve splošna dejavnost javne uprave, medtem ko je glavna dejavnost Policije kot organa v sestavi Ministrstva za notranje zadeve dejavnost 84.240, tj. dejavnost javnega reda in varnosti. Sodišče je sprejelo stališče, da za priznanje reprezentativnosti predlagatelja pri nasprotnem udeležencu oziroma delodajalcu ni odločilnega pomena, ali je kot glavna dejavnost nasprotne udeleženke vpisano v poslovnem registru, saj je dejavnost javnega reda in varnosti vpisana pri njenem organu v sestavi. Sodišče je še navedlo, da je presojalo odločbo nasprotne udeleženke le v okviru razloga za zavrnitev statusa, ki ga je navedla sama v odločbi, in ni presojalo izpolnjevanja preostalih pogojev, saj neizpolnjevanja le-teh predlagatelju nasprotna udeleženka v odločbi sploh ni očitala.

Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. X Pdp 763/2022 z dne 25. 4. 2023 –obveznost izvedbe notranje seznanitve s prostimi delovnimi mesti

Višje delovno in socialno sodišče je potrdilo prvostopenjsko sodbo, s katero je bilo ugotovljeno, da je nasprotna udeleženka kršila določbo 22.d člena Kolektivne pogodbe za policiste, ker pred objavo javnega natečaja ni izvedla notranje seznanitve s prostimi delovnimi mesti. Pri tem je popolnoma nepomembno, če je delodajalec načrtoval, da bo prosta delovna mesta popolnil s premestitvami, s tem njegova obveznost notranje seznanitve ni prenehala.

Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. X Pdp 192/2023 z dne 12. 9. 2023 – meje sodne presoje glede vrednotenja delovnih mest

Višje delovno in socialno sodišče je spremenilo sodbo prvostopenjskega sodišča tako, da je zavrnilo zahtevek predlagatelja Sindikata policistov Slovenije in ugotovilo, da Aneks št. 4 h Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih in lokalnih skupnosti ter 2. člen aneksa št. 2 k tej kolektivni pogodbi nista neskladna z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju, prav tako tudi ne z aktoma o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Policiji, ki sta bila izdana na tej podlagi, saj je vrednotenje delovnih mest v pristojnosti zakonodajalca, sodišče pa zgolj presoja zakonitost postopka vrednotenja, tj. ali so bila spoštovana merila, kot izhajajo iz predpisov.

Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. X Pdp 533/2023 z dne 14. 12. 2023 –kršitev določbe Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti glede izplačila regresa za prehrano v denarju

Višje delovno in socialno sodišče je potrdilo prvostopenjsko sodbo, s katero je bil zavrnjen zahtevek predlagatelja za ugotovitev kršitve določbe Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti s tem, ko nasprotna udeleženka ni priznavala in obračunavala povračila za prehrano v denarju, pač pa je delavcem zagotavljala pripravljeno prehrano. Sodišče je ugotovilo, da je predlagatelj napačno oblikoval svoj zahtevek, najprej je namreč zatrjeval kršitev pravice le določeni skupini pripadnikov, a zahtevek se glasi v smislu kršitve pravice vsem zaposlenim.

Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. X Pdp 480/2023 z dne 14. 12. 2023 – dodatek za stalno pripravljenost na določenem kraju

Višje delovno in socialno sodišče je potrdilo prvostopenjsko sodbo, s katero je bil zavrnjen zahtevek predlagatelja za ugotovitev, da Aneks št. 9 h Kolektivni pogodbi za javni sektor (KPJS) ni veljaven, ker določa manj pravic od določenih z zakoni, zavrnjen je bil tudi zahtevek, da se navedeni aneks odpravi. Predlagatelj je zatrjeval, da KPJS ne more določati nižjega plačila za stalno pripravljenost na delovnem mestu ali določenem kraju v višini 50 %, saj je to manj ugodno od določb ZDR-1, ki določajo plačilo za delovni čas. Sodišči sta sprejeli stališče, da se, upoštevaje direktivo, sprejeta stališča SEU in sodbo VS RS, javnemu uslužbencu stalna pripravljenost šteje v delovni čas tudi, če v tem času dejansko ne dela, če mora biti v stalni pripravljenosti na določenem kraju in na razpolago delodajalcu brez možnosti odhoda domov ali kam drugam, ker se od njega ob izkazani potrebi pričakuje takojšnje aktiviranje oziroma so njegove zaveze v tem času tako intenzivne, da mu ne omogočajo, da prosto razpolaga s svojim časom in se posveti svojim interesom brez večjih omejitev. Vendar pa sta sodišči poudarili, da je to treba ugotoviti v vsakem posameznem primeru, saj je treba upoštevati posebnosti posameznih dejavnosti ter okoliščine, v katerih se stalna pripravljenost izvaja, oziroma s tem v zvezi zaveze, ki jih ima posamezni javni uslužbenec.

##### 2.2.1 Socialnopravne zadeve

Sodbe Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 32/2022 z dne 20. 12. 2022, opr. št. VIII Ips 5/2023 z dne 21. 2. 2023 in opr. št. VIII Ips 6/2023 z dne 21. 2. 2023 – upoštevanje regresa za letni dopust pri ugotavljanju materialnega položaja po Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev

Pravica do otroškega dodatka je pravica iz javnih sredstev, priznanje pravice pa je odvisno od materialnega položaja vlagatelja in oseb iz 10. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju: ZUPJS); materialni položaj se ugotavlja glede na dohodek in premoženje. Med dohodke, ki se upoštevajo, se štejejo obdavčljivi dohodki po zakonu, ki ureja dohodnino, ki niso oproščeni dohodnine. Prvostopenjsko in drugostopno sodišče sta odpravili izpodbijano odločbo CSD in ministrstva ter razsodili, da je tožnica upravičena do otroškega dodatka, saj se regres kot dohodek, ki se ne všteva v davčno osnovo, ne upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja vlagatelja. Vrhovno sodišče RS je ugodilo reviziji Državnega odvetništva RS in odločilo, da gre pri regresu za letni dopust za obdavčljivi dohodek, saj gre za dohodek iz zaposlitve, zato ga je treba upoštevati v okviru dohodkovnega položaja družine pri priznavanju pravic iz javnih sredstev. Zgolj zato, ker je regres do določene višine deležen posebne davčne obravnave (se ne všteva v davčno osnovo), ga ni mogoče šteti za dohodek, ki je oproščen plačila dohodnine, gre namreč za obdavčljivi dohodek, ki se ne všteva v davčno osnovo.

Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 35/2022 z dne 17. 1. 2023 – obveznost vračila državne štipendije in presoja obstoja višje sile

Višje delovno in socialno sodišče je potrdilo prvostopenjsko sodbo, s katero sta bili odpravljeni izpodbijani odločbi. Vrhovno sodišče RS je reviziji Državnega odvetništva RS ugodilo in sodbo spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek zavrnilo. Sprejelo je stališče, da obveznost vračila državne štipendije izhaja neposredno iz petega odstavka 99. člena Zakona o štipendiranju in obveznost vračila ni odvisna od morebitne razveljavitve odločbe o priznanju štipendije. Namen štipendiranja je spodbujanje izobraževanja, vzpostavljanje enakih možnosti za izobraževanje in izobraževanje za deficitarne poklice, spodbujanje doseganja izjemnih dosežkov in mednarodne mobilnosti in drugo, vendar pa nič od navedenega ne izključuje popolnoma jasne zakonske določbe o obveznosti vračila štipendije. Vrhovno sodišče RS je ugotovilo tudi, da nobena od ugotovljenih okoliščin ne kaže na nepredvidljiv in izjemen dogodek, zaradi katerega tožnica ne bi mogla dokončati študija v roku, pri čemer je ključno dejstvo, da je prvi osnutek diplomske naloge oddala šele 16. 8. 2018 in tako ni mogla pričakovati, da bo diplomirala do konca septembra 2018.

Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 4/2023 z dne 21. 2. 2023 – odločanje po 43. členu ZUPJS – *lex specialis* glede na ZUP

Prvostopenjsko sodišče je zavrnilo tožbeni zahtevek, da se odpravi odločba CSD in se tožnici povrnejo stroški upravnega pritožbenega postopka. Višje delovno in socialno sodišče je pritožbi tožnice ugodilo in prvostopenjsko sodbo spremenilo tako, da je tožbenemu zahtevku ugodilo ter toženki naložilo povračilo tožničinih stroškov prvostopenjskega in pritožbenega postopka. Vrhovno sodišče RS je reviziji ugodilo in sodbo sodišča druge stopnje spremenilo tako, da se pritožba tožnice zavrne in potrdi prvostopenjska sodba. Vrhovno sodišče RS je sprejelo stališče, da je ureditev prenehanja pravice iz javnih sredstev po 43. členu Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) popolnoma jasna in da so določbe ZUPJS celovita podlaga za poseg v pravnomočno odločbo o priznanju pravic iz javnih sredstev, zakonsko besedilo pa ne navaja obnovitvenih razlogov oziroma primerov, določenih v ZUP, da bi utegnilo nastati vprašanje uporabe ZUP. Določba 15. člena ZUP določa možnost drugačne oziroma posebne ureditve, prav takšen pa je primer določbe 43. člena ZUPJS.

Sodba Vrhovnega sodišča RS opr. št. VIII Ips 30/2022 z dne 21. 2. 2023 – dodatek za nego otroka

Vrhovno sodišče RS je ugodilo reviziji Državnega odvetništva RS, sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča pa spremenilo tako, da je pritožbi ugodilo in prvostopenjsko sodbo spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek zavrnilo. Vrhovno sodišče RS je sprejelo stališče, da se višji dodatek po drugem odstavku 7. člena Pravilnika o kriterijih za uveljavitev pravic za otroke, ki potrebujejo posebno nego in varstvo, prizna v višjem znesku, če je vsaka od treh motenj ali diagnosticiranih bolezni pri otroku sama po sebi podlaga za priznanje pravice do dodatka za nego otroka v nižjem znesku. Pravilnika pa ni mogoče tolmačiti na način, da se med motnje/bolezni šteje tudi več motenj/bolezni, katerih le kombinacija daje pravico do posebne nege in varstva. In tudi, da po prvem odstavku 7. člena navedenega pravilnika šele kombinacija učinkov več stanj utemeljuje pravico do nižjega dodatka za nego, ne pa posamezno stanje.

Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 323/2022 z dne 11. 1. 2023 –denarna pomoč po Zakonu o tujcih (ZTuj-2) v odnosu do denarne socialne pomoči po Zakonu o socialno varstvenih prejemkih

Višje delovno in socialno sodišče je potrdilo prvostopenjsko sodbo, da je ne glede na poimenovanje posameznih pravic ključno to, da so navedene pravice namenjene tistim osebam, ki so se znašle v težki socialni stiski, torej ko si ne morejo same zagotoviti socialne varnosti. Pravico do denarne pomoči na podlagi drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 je torej treba enačiti s pravico do denarne socialne pomoči, prav tako pa tudi s pravico do izredne denarne socialne pomoči.

Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. VIII Ips 12/2023 z dne 24. 10. 2023 – pravica do državne štipendije

Prvostopenjsko sodišče je odpravilo odločbo ministrstva in CSD ter zadevo vrnilo prvostopenjskemu upravnemu organu v novo odločanje. Višje delovno in socialno sodišče je pritožbo toženke zavrnilo in potrdilo prvostopenjsko sodbo. Vrhovno sodišče RS je reviziji Državnega odvetništva RS ugodilo in sodbi nižjih sodišč spremenilo tako, da je tožbeni zahtevek zavrnilo. Tožnik je prvič zaprosil za štipendijo v študijskem letu 2011/2012 in drugič v letu 2012/2013, za obe leti mu je bila tudi dodeljena, vendar študija na prvi bolonjski stopnji na prvi fakulteti ni zaključil. Tožnik je študij nadaljeval na drugi fakulteti, za štipendijo je zaprosil za absolventski staž na drugi bolonjski stopnji. Vrhovno sodišče RS je sprejelo stališče, da se vprašanje, ali gre za prvo dodelitev štipendije v smislu tretjega odstavka 9. člena Zakona o štipendiranju (ZŠtip-1) (ta določba določa, da se štipendije dodelijo za obdobje od dodelitve do izteka izobraževalnega programa), presoja glede na izobraževalni program, v katerega je vlagatelj za dodelitev štipendije vpisan, in torej ne glede izobraževanja na splošno, pač glede na določbo 13. člena ZŠtip-1, ki določa možnost pridobitve štipendije za prvi vpis posameznega programa določene stopnje izobraževanja. Dodatno študijsko leto, ki ga študent vpiše po končanem izobraževalnem programu (zaradi pridobitve absolventskega staža), ni leto v okviru izobraževalnega programa, temveč leto po izteku izobraževalnega programa. Gre za pravilno razlago trinajste alineje 3. člena ZŠtip-1, ki opredeljuje, da je iztek izobraževalnega programa zaključek trajanja izobraževanja, kot je predviden z izobraževalnim programom, brez podaljšanja študentskega statusa. Izobraževalni program se torej izteče, ko se zaključi zadnji semester zadnjega letnika, ki je predviden za vpisani izobraževalni program. Pojem izteka izobraževalnega programa je treba ločevati od pojma zaključka izobraževanja (štirinajsta alineja 3. člena ZŠtip-1), ki pomeni zaključek izobraževalnega programa (na izobraževalni ustanovi) in pridobitev višje ravni izobrazbe od že pridobljene. Zaključek izobraževanja je torej širši pojem od izteka izobraževalnega programa, saj vključuje tako iztek tega programa kot tudi pridobitev višje ravni izobrazbe.

Sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 109/2023 z dne 6. 12. 2023 – ugotavljanje statusa invalida in priznanje nadomestila za invalidnost

Višje delovno in socialno sodišče je prekinilo postopek socialnega spora zaradi vložitve zahteve za oceno ustavnosti prvega odstavka 3. člena Zakona o socialnem vključevanju invalidov (v nadaljevanju: ZSVI), saj je po mnenju sodišča zakon neutemeljeno zožil krog oseb, ki so glede na zdravstveno stanje upravičene do statusa invalida in do priznanja pravic po ZSVI. Zakon namreč ni uredil položaja oseb, ki imajo diagnosticirano dolgotrajno duševno motnjo oziroma duševno bolezen, ki enako kot druga zdravstvena stanja, taksativno določena v tem členu, vpliva na nezmožnost vključevanja teh oseb v skupnost brez nudenja storitev socialnega vključevanja. Navedene osebe zaradi dolgotrajne duševne bolezni tudi ne morejo samostojno izpolnjevati večine ali vseh življenjskih potreb ter si zagotavljati sredstev za preživljanje. Sodišče je zaključilo, da gre za neustavno pravno praznino, ki pomeni kršitev pravice do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS, pravice do osebnega dostojanstva in varnosti iz 34. člena Ustave RS ter nasprotuje enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave RS in splošni določbi 2. člena Ustave RS.

#### 2.3 Izvršba in zavarovanje

Sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Ip 1006/2023 z dne 20. 9. 2023 – upravičenje izvedenca/cenilca do plačila na podlagi izvedenskega mnenja brez podaje ocene tržne vrednosti deleža v družbi

Sodišče mora v sklepu o odmeri nagrade in stroškov izvedencu/cenilcu obrazložiti, zakaj priznava takšno nagrado in stroške, saj mora stranka imeti možnost, da odločitev sodišča preizkusi.

Upravičenje izvedenca oziroma cenilca do plačila je odvisno od vprašanja, ali je (upravičeno) opravil nalogo, ki jo je določilo sodišče, in ali je predloženo mnenje skladno s pravili znanosti in stroke. Izvedencu je mogoče odreči plačilo, če izvedenskega dela ne opravi oziroma ne odgovori na v sklepu o postavitvi postavljeno nalogo oziroma vprašanja ali če delo opravi očitno nevestno in nestrokovno. Upnik v pritožbi opozarja, da izvedenka ocene tržne vrednosti deleža v družbi ni predložila, torej po njegovem mnenju ni opravila naloge, ki ji je bila določena s sklepom o postavitvi. Glede na pritožbene navedbe in podatke spisa (tudi pojasnila izvedenke) sodišče druge stopnje ocenjuje, da iz obrazložitve izpodbijane odločitve ni razvidno, kako je sodišče presojalo utemeljenost posameznih priglašenih postavk iz stroškovnika s pravilnikom in zakaj je sodna izvedenka upravičena do stroškov in nagrade v celotni višini, kot jih je priglasila. Sodišče mora obrazložiti, zakaj izvedencu priznava takšno nagrado in stroške, saj mora stranka imeti možnost, da odločitev sodišča preizkusi. Ustavna pravica do izjave v postopku (22. člen Ustave RS) in ustavna pravica do pritožbe (25. člen Ustave RS) namreč od sodišča terjata, da sodno odločbo ustrezno obrazloži. Po povedanem zgoraj opisana skopa obrazložitev sklepa ne zadošča za preizkus njegove pravilnosti.

Sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Ip 1347/2023 z dne 27. 11. 2023 – ustavitev izvršbe na delež dolžnika v družbi po uradni dolžnosti

Pritožnica utemeljeno uveljavlja, da v določbi 165. člena v zvezi s 76. členom ZIZ ni podlage za ustavitev izvršbe na delež dolžnika v družbi po uradni dolžnosti. Še posebej, če upnik pri izvršbi vztraja. Izvršbo na delež družbenika je po uradni dolžnosti dopustno ustaviti le v primerih, v katerih tako predvideva ZIZ za izvršbo na nepremičnine (primerjaj 194. člen ZIZ), pa tudi, če bi bila dovoljena izvršba na delež dolžnika v družbi, ki je prenehala obstajati, saj ne bi bilo več predmeta izvršbe. Če družba obstaja, je obstoječ tudi predmet izvršbe, pa čeprav znaša njegova ocenjena vrednost 0,00 evra. Ne glede na navedeno mora sodišče poskusiti opraviti prodajo.

Pritožnica tudi utemeljeno opozarja, da ni podlage za izgubo zastavne pravice na poslovnem deležu, kar bi bila posledica ustavitve izvršbe po drugem odstavku 76. člena ZIZ, v skladu s katerim se z ustavitvijo izvršbe razveljavijo tudi opravljena izvršilna dejanja, če zakon ne določa drugače. V 194. členu (v zvezi s četrtim odstavkom 165. člena) ZIZ, ki predpisuje ustavitev izvršbe po uradni dolžnosti v primeru neuspešnosti prodaje, je izrecno predpisano, da upnik obdrži zastavno pravico na nepremičnini oziroma v tem primeru na poslovnem deležu za zavarovanje svoje terjatve.

Sklep Višjega sodišča v Mariboru opr. št. I Ip 38/2023 z dne 25. 1. 2023 – postopek odpusta obveznosti nima pravnega učinka na s hipoteko zavarovane terjatve

Sodišče je na podlagi seznama izvršilnih naslovov davčnega organa dovolilo izvršbo s prodajo dolžnikovih nepremičnin. Zoper sklep o izvršbi je dolžnik vložil ugovor, v katerem je med drugim ugovarjal tudi, da je terjatev upnice prenehala v postopku osebnega stečaja in opravljenem postopku odpusta obveznosti.

V predmetni zadevi je bilo ključno, da so bile izterjevane obveznosti zavarovane s hipoteko, ki je tudi vpisana v zemljiško knjigo, še pred začetkom stečajnega postopka nad dolžnikom. Sodišče je dolžnikov ugovor v delu, v katerem je ugovarjal, da je terjatev upnice prenehala zaradi postopka odpusta obveznosti v stečajnem postopku, zavrnilo (sicer je sodišče delno ugodilo dolžnikovemu ugovoru iz drugih razlogov in sklep o izvršbi delno razveljavilo v delu zneska glavnice in delno glede obrestnega dela).

Sodišče druge stopnje je v svojem sklepu, s katerim je pritožbo dolžnika zavrnilo in potrdilo sklep sodišča prve stopnje, obrazložilo, da na hipoteko kot ločitveno pravico stečajni postopek nima vpliva (nima nobenega pravnega učinka), kar velja tudi za postopek osebnega stečaja (prvi odstavek 279. člena v zvezi s prvim odstavkom 383. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP)). Postopek za odpust obveznosti se izvede znotraj postopka osebnega stečaja (drugi odstavek 397. člena ZFPPIPP), kar pomeni, da tudi postopek odpusta obveznosti nima pravnega učinka na s hipoteko zavarovane terjatve.[[44]](#footnote-44) Dolžnik po stališču sodišča druge stopnje razume določilo prvega odstavka 408. člena ZFPPIPP[[45]](#footnote-45) zunaj navedenega sistemskega konteksta, navedeno določilo pa generalno določa odpust za vse obveznosti. Sodišče druge stopnje je sklenilo, da je torej prej pojasnjeno zakonsko določilo, ki opredeljuje izjemo za s hipoteko zavarovano terjatev, specialnejše in močnejše, saj izključuje kakršen koli vpliv postopka na posebno vrsto obveznosti, ne le glede odpusta obveznosti. Po pojasnjenem s hipoteko zavarovane obveznosti niso bile odpuščene, kot je neutemeljeno ugovarjal dolžnik.

Sklep Višjega sodišča v Celju opr. št. I Ips 281/2022 z dne 8. 12. 2022 – ustavitev izvršilnega postopka in izbris hipoteke in zaznambe izvršbe v zemljiški knjigi

Sodišče prve stopnje ni ugodilo vlogi upnika, s katero je predlagal ustavitev izvršilnega postopka in izbris hipoteke iz zemljiške knjige.

Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da je bil v predmetni izvršilni zadevi izvršilni postopek pravnomočno ustavljen dne 4. 10. 2014, na podlagi 280. člena ZFPPIPP pa so ostale ločitvene pravice upnika v veljavi (zastavna pravica z zaznambo izvršbe).

Upnik je s predlogom z dne 22. 9. 2022 predlagal, da sodišče razveljavi zaznambo sklepa o izvršbi z dne 25. 2. 2014 in vknjižbo hipoteke ter to pošlje zemljiškoknjižnemu sodišču v izvedbo – izbris vknjižene zaznambe izvršbe in hipoteke.

Pritožbeno sodišče pritožbi ni ugodilo in je poudarilo, da je bil s pravnomočnostjo sklepa o ustavitvi izvršilnega postopka predmetni izvršilni postopek v celoti pravnomočno končan. Nastop pravnomočnosti sklepa pomeni, da so stranke in sodišča nanj vezana, zato se v pravnomočno odločitev ne more več posegati. V pravnomočno zaključenem izvršilnem postopku stranke in drugi udeleženci ne morejo več opravljati nobenih procesnih dejanj. Razveljavitev opravljenih izvršilnih dejanj na podlagi že izdanega in pravnomočnega sklepa o ustavitvi izvršilnega postopka, zaradi njegove vsebine, ki se nanaša na 280. člen ZFPPIPP, in glede na izrek sklepa, v katerem je zapisano, da ločitvena pravica upnika ostane v veljavi, izvršilno sodišče zemljiški knjigi ne more odrediti.

Upnik lahko izbris hipoteke, ki je bila pridobljena v izvršilnem postopku, in zaznambe izvršbe pri tej hipoteki zato uveljavlja in doseže le v drugem sodnem postopku. Pritrditi je treba upniku, da je bil z novelo ZZK-1E črtan četrti odstavek 90. člena ZZK-1, v katerem je bilo izrecno zapisano, da je izbris prisilne hipoteke in zaznambe izvršbe mogoče doseči tudi na podlagi zemljiškoknjižnega dovolila upnika, v čigar korist je vknjižena ta hipoteka. Vendar pa vsaka hipoteka (prisilna ali prostovoljna) vsebuje upravičenje njenega imetnika z njo razpolagati, da se ji odpove. Razpolagalni pravni posel, ki je pravni temelj prenehanja hipoteke, je notarsko overjeno zemljiškoknjižno dovolilo za izbris hipoteke. To zemljiškoknjižno dovolilo je listina, ki je podlaga za vknjižbo izbrisa hipoteke že po splošnem pravilu, določenem v 1. točki prvega odstavka 40. člena ZZK-1.

#### Postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja

Sodba Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. I Cpg 332/2022 z dne 31. 1. 2023 – zastavna pravica na zarubljenih terjatvah stečajnega dolžnika s sklepom o davčni izvršbi, ločitvena pravica na podlagi davčne izvršbe

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ) ima do stečajnega dolžnika terjatev iz naslova prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ki jih stečajni dolžnik ni plačal (tožeča stranka obstoja terjatve niti ni prerekala), zaradi česar je Finančna uprava Republike Slovenije izdala sklep o davčni izvršbi, s katerim so bile zarubljene terjatve stečajnega dolžnika do tožeče stranke na podlagi najemne pogodbe, tožeči stranki pa naloženo plačilo po davčnem sklepu. Ključno vprašanje je, ali je ZPIZ v postopku davčne izvršbe, v katerem je bila zarubljena terjatev stečajnega dolžnika do tožeče stranke, pridobil ločitveno pravico na tej terjatvi (terjatve iz najemne pogodbe).

Sodišče je odločilo, da ZPIZ z rubežem terjatve v postopku davčne izvršbe ni pridobil zastavne pravice na zarubljenih terjatvah, s tem pa tudi ni pridobil ločitvene pravice, ki je pravica upnika, da je prednostno, pred drugimi upniki, poplačan iz ugotovljenega premoženja stečajnega dolžnika, kot je določeno v 19. členu ZFPPIPP.

Davčna izvršba na (druge) denarne terjatve dolžnika je urejena v 4. podpoglavju II. poglavja tretjega dela Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2; členi od 172. do 175.). V teh določilih ZDavP-2, ki je v razmerju do Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) specialni predpis, sam ureja področje davčne izvršbe na terjatve davčnega dolžnika do njegovih dolžnikov in se tudi ne sklicuje na podrejeno uporabo pravil ZIZ. Zato podrejena uporaba pravil ZIZ ne pride v poštev.

ZDavP-2 ne določa, da bi davčni upnik z rubežem terjatve po navedenih določilih pridobil zastavno pravico na terjatvi stečajnega dolžnika, medtem ko denimo za primer davčne izvršbe na nepremičnine v 208. členu to izrecno določa. Za terjatev v skladu z navedenim podpoglavjem ZDavP-2 določa, da sme davčni organ izterjati terjatev od dolžnikovega dolžnika, ki je tudi ne sme plačati nikomur drugemu (razen če bi pravočasno ugovarjal sklepom davčnega organa, kar pa v obravnavani zadevi ni bil primer), temveč mora na podlagi posebne davčno izvršilne odločbe terjatev plačati na podračun, naveden v odločbi. ZPIZ z rubežem terjatve ni pridobil zastavne pravice, kar smiselno izhaja tudi iz odločb VS RS III Ips 30/2018 in III Ips 104/2008, VSL II Cpg 323/2021.

Sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. Cst 126/2023 z dne 11. 5. 2023 – procesni subjekti po ZFPPIPP

Procesni subjekti so osebe, ki so v civilnem procesu nosilci z zakonom določenih pravic in dolžnosti. Za procesne subjekte je tako bistveno, da so nosilci pravic in dolžnosti v samem procesu, ne pa nujno tudi nosilci pravic in dolžnosti v materialnopravnem razmerju. Poleg sodišča so najpomembnejši procesni subjekt vsakega postopka stranke postopka. S tem, ko ZFPPIPP neki osebi prizna položaj stranke v postopku zaradi insolventnosti, ji podeli upravičenje opravljati procesna dejanja (zlasti vlagati predloge, o katerih mora sodišče odločati, in pravna sredstva) v tem postopku, s katerimi lahko vpliva na potek in izid postopka. Pri uporabi teh pravil moramo upoštevati, da imajo postopki zaradi insolventnosti značilnosti nepravdnih postopkov, saj odločbe, izdane v teh postopkih, učinkujejo za širok krog oseb. Pri tem ni nujno, da so se vse te osebe udeležile postopka zaradi insolventnosti. Po tej značilnosti se razlikujejo od pravdnih postopkov, v katerih je uveljavljeno pravilo formalnih udeležencev postopka, po katerem sta stranki postopka tožnik in toženec. Odločbe, izdane v nepravdnih postopkih, pa lahko učinkujejo tudi za osebe, ki se postopka niso udeležile. Za te osebe navadno uporabljamo izraz materialni udeleženci postopka. Nepravdnega postopka se zato poleg formalnih udeležencev lahko udeleži vsak, v čigar pravni interes (pravno korist) bi lahko odločba, izdana v tem postopku, posegla, če prijavi svojo udeležbo v postopku (primerjaj prvi odstavek 21. člena in 22. člen Zakona o nepravdnem postopku – ZNP-1), to pa lahko storijo tudi z vložitvijo pravnega sredstva proti tej odločbi (prvi odstavek 32. člen ZNP-1). Odločbe, izdane v glavnem stečajnem postopku, lahko namreč vplivajo tudi na druge obligacijske ali stvarne pravice, pa tudi na pravno možnost poplačila terjatev, ki so nastale po začetku stečajnega postopka in ki se poplačujejo po pravilih stroškov stečajnega postopka. Za ohranitev oziroma uveljavitev teh pravic njihova prijava v stečajnem postopku ni potrebna. Zato je treba procesno upravičenje (legitimacijo) v posameznih primerih priznati tudi imetnikom teh terjatev oziroma drugih pravic, čeprav jih niso prijavili v stečajnem postopku (saj za tako prijavo sploh nimajo pravnega interesa in bi jo sodišče moralo zavreči).

Vendar pa je treba v okoliščinah, kot so v obravnavanem primeru, priznati procesno legitimacijo za vložitev ugovora o prerekanju terjatve oziroma izločitvene pravice. Pritožnik je namreč v izvršilnem postopku dosegel rubež denarne terjatve stečajnega dolžnika do dolžnika iz naslova kupnine po prodajni pogodbi. S pravnomočnim sklepom o priznanju izločitvene pravice upnici Republiki Sloveniji bi bila izločitvena pravica upnici Republiki Sloveniji dokončno priznana oziroma bi bila s tem ugotovljena njena lastninska pravica na nepremičninah (prim. 309. člen ZFPPIPP). To bi pomenilo, da mora zato stečajni dolžnik tako nepremičnino upnici Republiki Sloveniji izročiti (izdaja zemljiškoknjižnega dovolila; 3. točka prvega odstavka 309. člena ZFPPIPP). S tem pa bi bilo nedvomno poseženo tudi v pravice pritožnice. Zaradi predhodne prodaje teh istih nepremičnin je namreč v izvršilnem postopku že pridobila nekatere pravice (zastavno pravico na denarni terjatvi), s priznanjem izločitvene pravice upnici Republiki Sloveniji pa bi te pravice lahko izgubila – nepremičnine bi bile še pred izročitvijo kupcu po prodajni pogodbi izročene upnici Republiki Sloveniji, s čimer bi odpadla pravica stečajnega dolžnika do kupnine po prodajni pogodbi. To bi pomenilo poseg v pravice pritožnice, zaradi česar ji je treba priznati pravico do ugovora o prerekanju izločitvene pravice v okoliščinah, kot obstajajo v tem postopku.

Enak je tudi sklep v zvezi s priznanjem pravice do ugovora o prerekanju terjatve oziroma izločitvene pravice družbi b. Ta je s sklenitvijo prodajne pogodbe (zavezovalni pravni posel) pridobila upravičenje v smislu pričakovane pridobitve lastninske pravice na spornih nepremičninah. S tem, ko je stečajni upravitelj na osnovnem seznamu priznal prijavljeno izločitveno pravico upnici Republiki Sloveniji, kljub temu, da je glede istih nepremičnin že pred tem sklenil prodajno pogodbo s kupcem, je posegel v pričakovano pravico družbe – kupca. Kot že navedeno zgoraj, upravitelj sicer trdi, da je pred priznanjem izločitvene pravice upnici Republiki Sloveniji od prodajne pogodbe pravno veljavno odstopil, ker kupec ni plačal kupnine. Temu je kupec nasprotoval z utemeljitvijo, da mu je plačilo kupnine preprečeval rubež, do katerega je prišlo v izvršilnem postopku (107. člen ZIZ), za poplačilo terjatve iz naslova stroškov stečajnega postopka. Ob takem stanju zadeve je edino sodno varstvo družbi – kupcu za zavarovanje njenih pravic zagotovljeno z vložitvijo ugovora o prerekanju terjatve oziroma izločitvene pravice v postopku priznanja izločitvene pravice, zato ji je pravico do vložitve takega ugovora, kljub temu, da ni upnica, ki je prijavila terjatev, treba priznati.

Sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. Cst 271/2023 z dne 12. 10. 2023 – izločitvena pravica na prodani nepremičnini – odstop od prodajne pogodbe – napotitev na pravdo

Če upravitelj proda premoženje, ki je predmet prepozno prijavljene izločitvene pravice, izločitveni upnik res izgubi izločitveno pravico, lahko pa zahteva, da se mu plača denarni znesek, dosežen s prodajo tega premoženja, zmanjšan za stroške v zvezi s prodajo (peti odstavek 299. člena ZFPPIPP). Vendar pa je v danem primeru sporno, ali so nepremičnine, ki so predmet izločitvenih pravic Republike Slovenije, prodane, glede na to, da je upravitelj odstopil od sklenjene prodajne pogodbe. Z vprašanjem, ali je bil ta odstop utemeljen, pravilen in pravno učinkovit, pa se bo ukvarjalo pravdno sodišče, če bo Republika Slovenija vložila tožbo po prvem odstavku 310. člena ZFPPIPP.

Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. III Ips 26/2022 z dne 16. 5. 2023 v zvezi s sklepom Višjega sodišča v Ljubljani z opr. št. Cst 240/2022 z dne 11. 8. 2022 in sklepom Okrožnega sodišča v Celju z opr. št. St 1465/2021 z dne 20. 7. 2022

Vrhovno sodišče RS je zahtevo za varstvo zakonitosti zavrnilo, a je v zvezi s tem v obrazložitvi odgovorilo na zanimiva pravna vprašanja:

1. Ali je denarni znesek (kupnina), dosežen s prodajo premoženja, ki ga je izločitveni upnik izločil iz stečajne mase, del stečajne mase?
2. Ali se iz kupnine, dosežene s prodajo premoženja, ki ga je izločitveni upnik izločil iz stečajne mase, prednostno poplačajo ločitveni upniki, ki so pred uvedbo stečajnega postopka pridobili prisilne in pogodbene zastavne pravice (hipoteke) na premoženju, ki je predmet izločitvene pravice, čeprav bi bile prisilno ustanovljene hipoteke po uradni dolžnosti izbrisane iz zemljiške knjige?
3. Ali zahteva izločitvenega upnika za izplačilo denarnega zneska, doseženega s prodajo premoženja, na katerem se uveljavlja izločitvena pravica, pridobi naravo navadne, nezavarovane terjatve, ki se poplača iz splošne razdelitvene mase skupaj s preostalimi navadnimi upniki?
4. Ali je pravilno stališče nižjih sodišč, da je treba posebno razdelitveno maso, doseženo s prodajo premoženja, za katero izločitveni upniki zatrjujejo, da je njihovo, razdeliti še pred zaključkom pravdnega postopka, v katerem izločitveni upnik uveljavlja svojo lastninsko pravico in pravico do poplačila iz kupnine za prodane nepremičnine, ki so bile izločene iz stečajne mase/ali takšno stališče pomeni izigravanje odločb ustavnega sodišča U-I-44/18 in Vrhovnega sodišča RS II Ips 45/2018?

*Izhodišča za vsebinsko odločanje:*

Urejanje položaja imetnika izločitvene pravice v stečajnem postopku v materialnopravnem in procesnem smislu pomeni izpolnjevanje zahtev, ki jih zakonodajalcu postavlja pravica do zasebne lastnine (33. člen Ustave RS). V njen okvir se namreč umeščajo pravni položaji, ki jih varuje izločitvena pravica. Predmet urejanja stečajnega postopka so na drugi strani (med drugim) tudi položaji stečajnih upnikov, ki so si s pravočasno prijavo svoje terjatve do stečajnega dolžnika pridobili legitimacijo opravljati procesna dejanja v stečajnem postopku in niso izločitveni upniki. Njihov položaj je prav tako varovan v okviru pravice do zasebne lastnine. Vendar poplačilo dolga je dopusten razlog za (prisilni) poseg v položaj dolžnika, varovan s pravico do zasebne lastnine. Prisilna dejanja zaradi poplačila dolgov stečajnega dolžnika se smejo zato izvajati zoper premoženje stečajnega dolžnika. Stečajni postopek je v tem pogledu prisilna generalna izvršba. Zato so upoštevna stališča iz ustavnosodne presoje o varstvu položaja tretjega v izvršilnem postopku, ki mu grozi, da bo prenehala njegova pravica na stvari najkasneje s prodajo v izvršilnem postopku za poplačilo njemu tujega dolga. Ustavno sodišče je poudarilo, da ne more biti cilj izvršilnega postopka, da upnik pride do poplačila svoje terjatve za vsako ceno (ne iz premoženja dolžnika, ampak nekoga tretjega). Zgolj to, da dobi upnik poplačano svojo terjatev, ne more biti ustavno dopustni razlog za poseg v pravico osebe, ki ni dolžnik.

*Posebno pozornost zahteva kolizija med položajem ločitvenega upnika in izločitvenega upnika:*

Iz ustavnosodne presoje in sodne prakse izhaja, da je v izvršilnem postopku za razrešitev kolizije med interesi izvenknjižnega lastnika nepremičnine in imetnika terjatve s pridobljeno poplačilno pravico iz vrednosti te nepremičnine pomemben odgovor na vprašanje, ali gre za prisilno hipoteko (tj. za zastavno pravico, pridobljeno z zaznambo sklepa o izvršbi v zemljiški knjigi; prim. drugi odstavek 170. člena ZIZ) ali za pogodbeno hipoteko, ki je bila pridobljena v dobri veri (pošteno) in v zaupanju v resničnost podatkov o zemljiškoknjižnem stanju posamezne nepremičnine. Le v drugem primeru iz razloga pomena zaupanja v podatke o pravicah, ki so vpisani v zemljiško knjigo, za varnost pravnega prometa, ni ustavnopravnih pomislekov zoper stališče, da poplačilna pravica hipotekarnega upnika učinkuje tudi zoper izvenknjižnega lastnika nepremičnine. V prvem primeru uživa v razmerju do upnika s prisilno hipoteko močnejše pravno varstvo izvenknjižni lastnik, ker to, da pride upnik do poplačila svoje terjatve, ne more biti sam po sebi dopustni razlog za poseg v lastninsko pravico osebe, ki ni dolžnik. Dobra vera upnika v trenutku vpisovanja neposlovnih – prisilnih hipotek glede izvenknjižnih okoliščin, povezanih z lastninskim stanjem nepremične, sama zase ni pomembna.

*Okoliščine navedenega primera:*

Za odločitev o zahtevi za varstvo zakonitosti je zato pomembna vsebina zahtevka iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP in s tem položaj domnevnega (nekdanjega) izločitvenega upnika v stečajnem postopku po prenehanju domnevne izločitvene pravice s prodajo njenega predmeta; pa tudi položaj ločitvenih upnikov s pravico do uveljavitve svojih s hipoteko zavarovanih terjatev iz kupnine, dosežene s prodajo prav tega predmeta, tj. nepremičnin.

*O zahtevku izločitvenega upnika iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP:*

Stečajna masa zaobjema premoženje stečajnega dolžnika, kot to določa prvi odstavek 224. člena ZFPPIPP. Izhajajoč iz vsebine izločitvene pravice (opredeljuje jo 22. člen ZFPPIPP), premoženje, ki je predmet izločitvene pravice, ni premoženje stečajnega dolžnika in zato ne spada v stečajno maso. Taka razlaga je skladna z zahtevami varstva položaja izločitvenega upnika v stečajnem postopku, ki ga zaobjema pravica iz 33. člena Ustave RS.

Iz besedila petega odstavka 299. člena ZFPPIPP izhaja, da zakon za izločitvenega upnika po prodaji predmeta izločitvene pravice ustanavlja zahtevek, »da se mu plača denarni znesek, dosežen s prodajo tega premoženja«. To pravico mora uveljaviti v stečajnem postopku, kar stori s pravočasno prijavo. Ta vsebina je predmet urejanja v sedmem odstavku 299. člena ZFPPIPP. Iz besedila navedene določbe izhaja tudi, da ureja prekluzivni rok za prijavo pravice do plačila denarnega zneska (tj. do objave načrta prve splošne razdelitve), saj določa, da z iztekom tega roka izločitveni upnik to pravico izgubi. ZFPPIPP v šestem odstavku izključuje možnost zahtevka za povrnitev škode, ki jo je imel izločitveni upnik zaradi prenehanja izločitvene pravice po petem odstavku 299. člena ZFPPIPP. Iz besedila petega odstavka 299. člena ZFPPIPP in konteksta navedene določbe je mogoče izpeljati, da pravica do denarnega zneska, doseženega s prodajo predmeta izločitvene pravice, lahko nastane le v položaju že začetega stečajnega postopka. To hkrati pomeni, da je ni mogoče umestiti med terjatve upnikov do stečajnega dolžnika, ki so nastale do začetka stečajnega postopka. Upoštevaje besedilo 252. člena ZFPPIPP in ker ZFPPIPP v pogledu navedene pravice izločitvenega upnika nima drugih določb, se nanjo učinki začetka stečajnega postopka ne raztezajo. Vsebina pravice do denarnega zneska, doseženega s prodajo premoženja, ki je predmet izločitvene pravice, ni združljiva s pojmoma tekočih in občasnih stroškov stečajnega postopka.

Glede na navedeno določbe 2. točke drugega odstavka 224. člena ZFPPIPP ni mogoče razlagati, ne da bi upoštevali ureditev iz petega odstavka in naslednjih odstavkov 299. člena ZFPPIPP. V teh je urejen položaj izločitvenega upnika po prodaji predmeta izločitvene pravice. Navedene določbe je treba razlagati z vidika, da to, da pride upnik do poplačila svoje terjatve, ne more biti sam po sebi dopustni razlog za poseg v lastninsko pravico osebe, ki ni dolžnik. Prav zato ni mogoče spregledati, da je vsebina zahtevka iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP opredeljena z dejstvom, da je denarni znesek, ki je predmet urejanja, dosežen s prodajo predmeta izločitvene pravice, ki ni spadal v stečajno maso. Pomembno je zato, ker denarni znesek, dosežen s prodajo, stopa na mesto izgubljene izločitvene pravice. Odrekanje pomena okoliščini, da ta pravica korenini v izločitveni pravici, bi izničilo posebno naravo navedene obligacijske pravice izločitvenega upnika v stečajnem postopku in s tem odločitev zakonodajalca, da ima izločitveni upnik glede denarnega zneska, doseženega s prodajo predmeta izločitvene pravice, kot upravičenec do tega denarnega zneska v stečajnem postopku poseben položaj. Določba 2. točke drugega odstavka 224. člena ZFPPIPP je ob navedenem splošne narave, peti odstavek 299. člena ZFPPIPP je v razmerju do nje specialen.

*Odgovor na prvo vprašanje:*

Upoštevaje določbo petega odstavka 299. člena ZFPPIPP, postane denarni znesek, dosežen s prodajo premoženja, ki ga je zaobjemala izločitvena pravica, del unovčene stečajne mase: 1. ali po izteku roka iz sedmega odstavka 299. člena ZFPPIPP, če v tem roku izločitveni upnik pravice iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP ni prijavil v stečajnem postopku, 2. ali po izteku roka za vložitev tožbe na ugotovitev prerekane prijave z navedeno vsebino 3. ali kadar je po pravočasni vložitvi navedene tožbe s pravnomočno sodbo sodišča ugotovljeno, da te pravice domnevni izločitveni upnik ni imel, ker ni imel izločitvene pravice.

Uveljavitev ločitvene pravice v stečajnem postopku, kadar ne gre za izjeme od načela koncentracije, predpostavlja pravočasno prijavo zavarovane terjatve in ločitvene pravice v stečajnem postopku (prim. prvi odstavek 298. člen ZFPPIPP), pa tudi razdelitev posamezne posebne razdelitvene mase, v okviru katere se priznane (ali ugotovljene) ločitvene pravice uresničijo. Učinkovitega uveljavljanja ločitvene pravice v stečajnem postopku ni mogoče razločiti od premoženja, na katerem ta poplačilna pravica obstoji, ker to premoženje konstituira ločitveno pravico samo (prim. 19. člen v povezavi z drugim odstavkom 225. člena ZFPPIPP). Zato ni izključen položaj, v katerem trčita pravici nekdanjega izločitvenega upnika in ločitvenega upnika, da se poplačata iz kupnine, dosežene s prodajo iste stvari.

Tudi ob razreševanju tu obravnavane kolizije je treba upoštevati, da je vrsta in višina zahtevkov zoper stečajnega dolžnika nujni pogoj za izpeljavo stečajnega postopka. To predpostavlja opredelitev imetnikov teh zahtevkov, njihove vrste in višine ter s tem njihovega položaja v razmerju do drugih upnikov, med njimi tudi domnevnih izločitvenih upnikov. Če domnevni izločitveni upnik zahtevke zoper zanj škodljive pravice ločitvenih upnikov vloži šele po prenehanju domnevne izločitvene pravice, tj. hkrati z zahtevkom iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP, je to omejujoče za uresničevanje pravic ločitvenih upnikov v že pridobljenem posebnem položaju. Poleg tega bi se tako znova odprlo razpravljanje o vrsti in višini zahtevkov ločitvenih upnikov v stečajnem postopku ter bi se s tem spodkopali delno že konstituirani pogoji za izvedbo stečajnega postopka. Upoštevati je treba tudi, da zaostreni pogoji insolvence zahtevajo kontinuirano opravljanje procesnih dejanj in da je prodaja premoženja zaradi poplačila upnikov stečajnega dolžnika eno izmed ključnih in najbolj običajnih opravil v stečajnem postopku. To soopredeljuje položaj domnevnega izločitvenega upnika. Tudi nanj se v luči navedenega na zakonski ravni nanaša zahteva, ki vidika Ustave RS ni sporna, da v stečajnem postopku pravočasno poskrbi za svoj položaj. Izločitveni upnik – izvenknjižni lastnik nepremičnine mora v stečajnem postopku računati ne le z možnostjo, da bo zaradi svoje nedejavnosti lahko izgubil svojo izvenknjižno lastninsko pravico, temveč tudi z možnostjo obstoja zanj škodljivih ločitvenih pravic na nepremičninah, ki so vknjižene na ime stečajnega dolžnika zaradi zavarovanja terjatev do le-tega. V zaostrenih pogojih insolvence, ki običajno intenzivno in negativno prizadene mnoge subjekte, se ne zdi pretirano pričakovanje, da zanj škodljivim ločitvenim pravicam oporeka pred prenehanjem njegove domnevne izločitvene pravice. Če ugovorov v navedeni smeri dotlej ni predložil in mu tako ni uspelo omajati obstoja zanj škodljivih pravic ločitvenih upnikov, njegov posebni položaj z vidika zahtevka iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP ne pretehta nad posebnim položajem, ki ga v stečajnem postopku uživajo upniki s priznanimi (ali ugotovljenimi) ločitvenimi pravicami. Vrhovno sodišče glede na navedeno ni našlo razloga za ugodnejši položaj nekdanjega izločitvenega upnika v tem razmerju. To, da ima nekdanji izločitveni upnik v stečajnem postopku posebni položaj z vidika kupnine, dosežene s prodajo predmeta izločitvene pravice, v navedenem razmerju ne more imeti odločilnega pomena.

*Odgovor na drugo vprašanje:*

Glede na navedeno uživajo vsi ločitveni upniki (tako tisti, ki so pridobili hipoteko v zaupanju v resničnost podatkov glede posamezne nepremičnine v zemljiški knjigi, kot tisti s prisilno hipoteko), katerih pravice so bile v stečajnem postopku priznane (ali v pravdnem postopku po prerekanju ugotovljene), močnejše pravno varstvo kot nekdanji izločitveni upnik, ki do izgube izločitvene pravice zaradi prodaje nepremičnin (tj. predmeta izločitvene pravice) tem pravicam ni oporekal in mu ni uspelo omajati obstoja zanj škodljivih ločitvenih pravic. Odgovor na tisti del drugega vprašanja iz zahteve za varstvo zakonitosti, ki se nanaša na položaj ločitvenih upnikov z vidika prednostnega poplačila iz kupnine, dosežene s prodajo predmeta domnevne izločitvene pravice, je zato pritrdilen.

V zvezi z drugimi okoliščinami, ki jih to vprašanje izpostavlja, je treba pojasniti naslednje. Prvič, to, da je izločitveni upnik pred prodajo izločal premoženje, na katerem so ločitveni upniki pridobili pogodbene in prisilne hipoteke, samo zase ne more biti pomembno, ker izločitvena pravica, kot je bilo že obrazloženo, s prodajo njenega predmeta v stečajnem postopku preneha. Drugič, zadnji del vprašanja (tj. besedilo »[...], čeprav bi bile prisilno ustanovljene hipoteke po uradni dolžnosti izbrisane iz zemljiške knjige«) je ostal v razlogih zahteve nepojasnjen. Če ima zahteva za varstvo zakonitosti v mislih morda položaj tretjega v izvršilnem postopku po uspešnem uveljavljanju ugovora, ki preprečuje izvršbo, je treba pojasniti, da ta položaj glede na navedeno ni primerljiv s položajem domnevnega izločitvenega upnika v tu obravnavanem položaju v stečajnem postopku.

*Odgovor na tretje vprašanje:*

Kadar so iz zneska, doseženega s prodajo nepremičnine, ki je bila predmet izločitvene pravice, poplačani ločitveni upniki (in ne nekdanji izločitveni upnik), to predpostavlja, da je ta znesek postal del unovčene stečajne mase, natančneje del posamezne posebne razdelitvene mase. To pomeni, da v tem položaju pride do zlitja tega zneska s posamezno posebno razdelitveno maso. Tak je učinek prednosti ločitvenih upnikov v razmerju do zahtevka nekdanjega izločitvenega upnika iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP; ne glede, ali je odgovor na vprašanje obstoja tega zahtevka že znan ali še ni znan zaradi še nezaključenega pravdnega postopka o tožbi po prerekanju prijave tega zahtevka. To na drugi strani izključuje možnost realizacije tega zahtevka, saj je bil znesek, dosežen s prodajo nepremičnine, porabljen za drug namen. Razdelitev tega zneska imetnikom pogodbenih in prisilnih hipotek pomeni, da je nekdanji izločitveni upnik jamčil s svojim premoženjem (tj. s tem zneskom – peti odstavek 299. člena ZFPPIPP) za poplačilo njemu tujega dolga. S poplačilom ločitvenih upnikov iz zneska, doseženega s prodajo nepremičnine, ki je bila predmet izločitvene pravice, se vzpostavi po vsebini drugačno pravno razmerje nekdanjega izločitvenega upnika do stečajnega dolžnika, kot je tisto, ki ga vzpostavlja zahtevek iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP. Nekdanji izločitveni upnik pridobi s tem v stečajnem postopku položaj upnika navadne nezavarovane terjatve, ki se poplača iz splošne razdelitvene mase, tako kot se poplačajo nezavarovani deli terjatve, če posebna razdelitvena masa ne zadošča za celotno plačilo zavarovane terjatve (prim. sedmi odstavek 371. člena ZFPPIPP). Drugačno stališče bi onemogočilo uveljavitev pravnega varstva nekdanjemu izločitvenemu upniku iz razmerja do stečajnega dolžnika po poplačilu ločitvenih upnikov iz zneska, doseženega s prodajo nepremičnine, ki je bila predmet izločitvene pravice.

Tudi od izločitvenega upnika se zahteva, da v stečajnem postopku pravočasno poskrbi za svoj položaj, ki z vidika prenehanja izločitvene pravice ustavnopravno ni sporen. S tem v zvezi je treba opozoriti, da iz sklepa sodišča prve stopnje izhaja, da je Republika Slovenija (domnevna izločitvena upnica) v stečajnem postopku sodelovala na podlagi prijav drugih svojih terjatev. To pomeni, da je imela položaj stečajne upnice in tako izrecno zagotovljeno procesno možnost prerekati prijave zanjo škodljivih ločitvenih pravic pred prenehanjem njene domnevne izločitvene pravice ter s tem možnost ugovarjati tudi okoliščinam nastanka zanjo spornih ločitvenih pravic. Zahteva za varstvo zakonitosti ne navaja, da bi bilo domnevni izločitveni upnici to morda v stečajnem postopku preprečeno. Ne drži torej očitek, da je bila z izpodbijanima sklepoma domnevni izločitveni upnici odvzeta možnost obravnavanja njenih zahtevkov zoper zanjo škodljive ločitvene pravice pred sodiščem.

*Odgovor na četrto vprašanje:*

Odgovor na četrto vprašanje, zastavljeno v zahtevi za varstvo zakonitosti, je prav tako pritrdilen. Upoštevati je treba, da uživajo vsi ločitveni upniki, katerih posebnega položaja domnevni izločitveni upnik ni omajal do izgube domnevne ločitvene pravice, močnejše pravno varstvo, kot ga ima nekdanji izločitveni upnik z vidika zahtevka iz petega odstavka 299. člena ZFPPIPP. Zato sme stečajno sodišče razdeliti denarni znesek, dosežen s prodajo, navedenim ločitvenim upnikom, čeprav še ni zaključen pravdni postopek, v katerem nekdanji domnevni izločitveni upnik po prerekanju uveljavlja pravico do denarnega zneska, doseženega s prodajo. Ta pride na vrsto glede poplačila njegovega zahtevka iz denarnega zneska, doseženega s prodajo, za njimi. Morebitnih kršitev s tem v zvezi zahteva za varstvo zakonitosti ne obravnava.

Sklep Višjega sodišča v Ljubljani opr. št. Cst 11/2023 z dne 24. 1. 2023 v zvezi s sklepom o prodaji opr. št. St 1802/2018 z dne 6. 12. 2022 – izločitvena pravica, prijavljena po izteku treh mesecev

Višje sodišče je pritožbi Republike Slovenije delno ugodilo in razveljavilo sklep o prodaji nepremičnin v delu, ki se nanaša na nepremičnini, ki sta predmet izločitvene pravice.

Republika Slovenija je navajala, da so nepremičnine njena last na podlagi 5. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij oziroma na podlagi 14. člena Zakona o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. Upnica je prijavila izločitveno pravico na teh nepremičninah, v prijavi je natančno pojasnila njen izvor ter predložila dokaze zanj. Ker navedene nepremičnine niso last stečajnega dolžnika, ne spadajo v njegovo stečajno maso in ne morejo biti predmet prodaje. Prijavljena izločitvena pravica, čeprav še ni preizkušena, pomeni oviro za prodajo premoženja.

Po določilu 299. člena ZFPPIPP morajo upniki v stečajnem postopku prijaviti svoje izločitvene pravice, ki so nastale do začetka stečajnega postopka, v treh mesecih po objavi oklica o začetku stečajnega postopka. Iz podatkov v spisu je razvidno, da upnica v tem roku ni prijavila izločitvene pravice. Četrti odstavek 299. člena ZFPPIPP določa, da če upnik zamudi trimesečni rok za prijavo izločitvene pravice, izločitvena pravica ne preneha. Če upravitelj v tem primeru proda premoženje, ki je predmet izločitvene pravice, izločitveni upnik izgubi izločitveno pravico, lahko pa zahteva, da se mu plača denarni znesek, dosežen s prodajo tega premoženja, zmanjšan za strošek v zvezi s prodajo.

Po stališču pravne teorije in sodne prakse mora stečajni upravitelj preizkusiti tudi vse tiste prijave izločitvenih pravic, ki so bile vložene po trimesečnem roku. Če se še ni začel postopek prodaje (ta se začne s pravnomočnostjo sklepa o prodaji), povzroči prijava izločitvene pravice pravno oviro za prodajo premoženja, ki je predmet izločitvene pravice. V skladu s prvim odstavkom 303. člena ZFPPIPP se za preizkus izločitvene pravice smiselno uporabljajo 61. do 63. člen, 65. do 67. člen, prvi do četrti odstavek 69. člena in 70. do 72. člen ZFPPIPP. Smiselna uporaba določil o preizkusu narekuje, da mora upravitelj opraviti poznejši preizkus izločitvenih pravic, ki so bile prijavljene po poteku roka iz prvega odstavka 299. člena ZFPPIPP, vse dokler izločitveni upnik ne izgubi pravic, ki izvirajo iz izločitvene pravice.

#### 2.5 Nepravdni postopki

##### 2.5.1 Ugotovitev nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom po GZ-1

Sklep Okrajnega sodišča v Novi Gorici opr. št. I N 92/2022 z dne 19. 10. 2023 – predlog za ugotovitev nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom

Zadeva je postala pravnomočna na prvi stopnji, Državno odvetništvo RS pa jo v predmetnem poročilu o delu predstavlja iz razloga, da gre za prvo pravnomočno odločitev v Sloveniji glede predloga za ugotovitev nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom. Gre za novo pristojnost Državnega odvetništva RS po določbah Gradbenega zakona (v nadaljevanju: GZ-1).

Predlagateljica je skladno z določbo 104. in 105. člena GZ-1 vložila predlog za ugotovitev nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom. Predlagateljici je bila namreč z odločbo z dne 16. 11. 2006 naložena odstranitev na novo nadvišane vzdolžne kapne stene dolžine približno 12 m, katere nadzidana višina znaša približno 0,60 m, ter nato s sklepom z dne 3. 11. 2021 naložena izvršitev navedene obveznosti. Dne 2. 11. 2022 je bil predlagateljici izdan sklep, s katerim je bil postopek odloga izvršbe zaradi nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom prekinjen do pravnomočne odločitve sodne presoje nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom.

Predlagateljica je v zakonskem roku vložila predlog zaradi ugotovitve nesorazmernosti posega inšpekcijskega ukrepa v dom in ga utemeljila z dejstvom, da je bila v nadzidavo hiše primorana, ker je bila streha hiše v slabem stanju, ter da je nadzidavo izvedla v isti višini, kot je bila hiša nekoč v preteklosti že visoka. Gradbene dokumentacije ni mogla pridobiti, ker ni izključna lastnica hiše. Hišo je v letu 1994 kupila od občine, ki pa je bila le njena solastnica. Občina se je s pogodbo zavezala, da bo uredila lastništvo tudi s preostalimi solastniki, česar pa ni storila.

Sodišče prve stopnje je dne 19. 10. 2023 izdalo sklep, s katerim je ugotovilo, da izvršitev inšpekcijskega ukrepa iz inšpekcijske odločbe z dne 16. 11. 2006, torej odstranitev nadzidave objekta, ne pomeni nesorazmernega posega v dom predlagateljice. Sodišče je vsebinsko presojalo osebne okoliščine predlagateljice ter cilje, pomembnost in nujnost zaščite javnega interesa. V obširni obrazložitvi svoje odločitve je med drugim zapisalo: »Sodišče na podlagi obrazloženega zaključuje, da predlagateljica ni uspela izkazati, da nedopustni poseg v konkretnem primeru javnega interesa na gradbenem področju ne ogroža toliko, da ne bi potreboval zaščite niti po petnajstih letih od pravnomočnosti odločbe, s katero je bila pravnomočno ugotovljena potreba po njegovi zaščiti, oziroma ni uspela izkazati okoliščin, ki bi po petnajstih letih utemeljevale odlog njegove zaščite;« ter »Sodišče ne more spregledati, da predlagateljica ničesar od spornega, tako lastništva, zakonitosti bivanja in nelegalnosti gradnje, kljub temu, da je bila inšpekcijska odločba izdana že v letu 2006, do zaključka tega postopka, to je skoraj 30 let od podpisa pogodbe z občino in 17 let od poziva inšpektorata, ni uredila, niti izkazala, da bi v tej smeri do izdaje sklepa o dovolitvi izvršbe aktivno ravnala.«

##### 2.5.2 Zapuščinski postopki

Sklep Višjega sodišča v Kopru opr. št. I Cp 82/2023 z dne 7. 3 2023 in Sklep Višjega sodišča v Kopru opr. št. I Cp 328/2020 z dne 27. 1. 2021 – predlog za omejitev dedovanja v zapuščinskem postopku

Zadeva je pomembna za sodno prakso, ker je bilo odgovorjeno na vprašanje, ali ima v zapuščinskem postopku po zapustniku, ki je prejemal socialno pomoč, prednost pravica preživninskega zavezanca na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju ali pravica države do omejitve dedovanja.

Republika Slovenija je predlagala omejitev dedovanja v višini 24.869,67 evra. V zapuščinski masi so bila neznatna denarna sredstva, starejši avtomobil in dve nepremičnini – hiša. Zapustnica je v času prejemanja denarne socialne pomoči (po izbrisu, po uradni dolžnosti na podlagi zakona, v zemljiški knjigi vpisane prepovedi odtujitve in obremenitve) s svojo hčerko sklenila pogodbo o dosmrtnem preživljanju, s katero je nepremičnini, v zameno za preživljanje, po svoji smrti zapustila hčerki.

Sodišče prve stopnje je izdalo sklep, s katerim je med drugim določilo obseg zapuščine, v katerem pa ni upoštevalo hiše. Republika Slovenija je vložila pritožbo, s katero je predlagala, da se izpodbijani sklep sodišča prve stopnje spremeni tako, da se v zapuščinsko maso upoštevata tudi nepremičnini – hiša. Skladno s 128. členom Zakona o dedovanju (ZD) se namreč zapustnikovo premoženje omeji in v delu, ki ustreza višini prejete denarne pomoči, postane last Republike Slovenije. Državno odvetništvo RS je zagovarjalo stališče, da ima omejitev dedovanja prednost pred izraženo pravno-poslovno voljo zapustnice, skladno s katero naj bi prišlo do prehoda lastninske pravice na spornih nepremičninah na preživninsko zavezanko šele ob smrti zapustnice.

Višje sodišče je s sklepom pritožbi Republike Slovenije ugodilo in sklep sodišča prve stopnje razveljavilo ter ga vrnilo v ponovno odločanje iz razloga, da sodišče prve stopnje ni predložilo nobenih pojasnil glede pravne narave (usode) premoženja, ki je bilo predmet pogodbe o dosmrtnem preživljanju.

V nadaljevanju je sodišče prve stopnje izdalo sklep, s katerim je Republiko Slovenijo napotilo na pot pravde, ki jo mora sprožiti v roku 30 dni, da dokaže, da je pogodba o dosmrtnem preživljanju, sklenjena med preživninsko zavezanko in preživninsko upravičenko, nična in da v zapuščino spadata tudi sporni nepremičnini – hiša. Republika Slovenija je zoper sklep sodišča prve stopnje ponovno vložila pritožbo, s katero je izpodbijala stališče sodišča prve stopnje, da dokler pogodba o dosmrtnem preživljanju velja, sporne nepremičnine kot predmet pogodbe ne spadajo v zapuščinsko maso. S pritožbo je utemeljevala stališče, da jo je sodišče napačno napotilo na pot pravde, saj nepremičnini kljub sklenjeni pogodbi o dosmrtnem preživljanju spadata v zapuščinsko maso. Sodišče prve stopnje ni upoštevalo, da sta v konkurenci dve pravici, in sicer pravica preživninske zavezanke, pridobljena na podlagi pogodbe, da ob smrti preživninske upravičenke pridobi v last premoženje, ki je predmet pogodbe o dosmrtnem preživljanju, in pravica Republike Slovenije, pridobljena na podlagi zakona, da ob smrti zapustnice pride do omejitve dedovanja in prehoda dela premoženja, ki spada v zapuščinsko maso, do višine dane socialne pomoči, v last Republike Slovenije. Glede na to, da ima omejitev dedovanja, ki je uzakonjena v korist dajalca pomoči, namen, da se vsaj delno povrne dana socialna pomoč zapustniku, mora imeti ta pravica prednost pred pravno-poslovnim razpolaganjem s premoženjem, ki je bilo (tudi) zaradi dane socialne pomoči ohranjeno.

Višje sodišče je pritožbo Republike Slovenije zavrnilo z obrazložitvijo, da je manj verjetno, da sporni nepremičnini – hiša spadata v zapuščinsko maso, saj zapustnici ob trenutku njene smrti nista več pripadali. Po pogodbi o dosmrtnem preživljanju preživninskemu zavezancu premoženje pripade že v trenutku sklenitve pogodbe, le izročitev je odložena do smrti preživninskega upravičenca. Zapisalo je, da je odgovor na vprašanje, ali nepremičnini, ki sta predmet pogodbe o dosmrtnem preživljanju, spadata v zapuščino, zato odvisen od veljavnosti te pogodbe, pri čemer se v zvezi s tem ni opredelilo do pravnega statusa pravice do omejitve dedovanja.

Republika Slovenija iz razloga, da ne razpolaga z dejanskim stanjem, ki bi nakazovalo na ničnost sklenjene pogodbe o dosmrtnem preživljanju, pravde ni sprožila.

Sodišče prve stopnje je nato izdalo sklep, s katerim je v obsegu zapuščine poleg drugega upoštevalo tudi osebni avtomobil, pri čemer ni ugotovilo, ali avtomobil sploh obstaja in kje je.

Republika Slovenija je zato zoper ta sklep ponovno vložila pritožbo zaradi nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja in opozorila na ustaljeno sodno prakso, da četudi na upravičenca preide zapuščina s trenutkom smrti zapustnika, je treba pred sklepom o izročitvi tega premoženja v smislu 219. člena ZD zanesljivo ugotoviti, ali to premoženje obstaja v trenutku odločanja in kje je.

Sodišče prve stopnje je izpodbijani sklep razveljavilo in izdalo nov sklep, s katerim je med drugim dopolnilo ugotovljeno dejansko stanje glede osebnega avtomobila in ugotovilo obseg zapuščine ter izvedlo omejitev dedovanja zapuščinske mase v celoti.

Sklep Višjega sodišča v Celju opr. št. I Cp 303/2023 z dne 18. 10. 2023 – prenos premoženja na državo in poseg v njeno lastninsko pravico

Zastavni upnik na premoženju, ki je prešlo v last Republike Slovenije kot zapuščina brez dedičev, nasprotuje izdaji izbrisnega dovoljenja za izbris hipoteke na tem premoženju in je nedejavnost v zapuščinskem postopku poskušal sanirati s pritožbo zoper pravnomočni sklep.

Prvostopenjsko sodišče je s sklepom pritožbo zavrglo kot prepozno, iz razloga, da jo je pritožnik (zastavni upnik) vložil po izteku pritožbenega roka (15 dni od vročitve sklepa, drugi odstavek 172. člena ZD). Zoper citirani sklep je zastavni upnik vložil pritožbo, ki jo je višje sodišče zavrnilo iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

Da pritožba ni bila vložena v okviru petnajstdnevnega pritožbenega roka, ni sporno. Pritrditi je sicer mogoče pritožniku, da lahko pritožbeno sodišče skladno z določbo tretjega odstavka 173. člena ZD upošteva tudi pritožbo, ki ni bila vložena pravočasno, vendar le, če s tem niso prizadete pravice drugih oseb, ki se opirajo na sklep. Trditveno in dokazno breme v zvezi s tem nosi pritožnik, ki nepravočasno vloži pritožbo.

Pritožnik trdi, da Republika Slovenija ni dedinja po zapustniku in da zapuščine ni pridobila na podlagi dedne pravice, ampak na podlagi zakonske posledice v primeru zapuščine brez dedičev. Zato meni, da z odločanjem o sicer prepozni pritožbi in z njeno ugoditvijo ne bo poseženo v pravice Republike Slovenije. S takšno navedbo pa pritožnik, ki Republiki Sloveniji ne zanika pridobljene lastninske pravice, ni izkazal, da z vsebinsko obravnavo sicer prepozne pritožbe ne bodo prizadete pravice drugih oseb, ki se opirajo na sklep (Republike Slovenije).

Sklep, ki je bil izdan v zapuščinski zadevi, je bil namreč zaradi realizacije odrejene vknjižbe lastninske pravice pri zapustniku solastnih nepremičninah v korist Republike Slovenije tudi že poslan zemljiškoknjižnemu sodišču; na nepremičninah je že vknjižena lastninska pravica v korist Republike Slovenije. Namen določbe o pod določenimi pogoji dopustnem obravnavanju nepravočasne pritožbe je v možnosti odprave nepravilnosti sklepa, s katerim je zapuščinsko sodišče odločalo na prvi stopnji. V obravnavanem primeru bi pritožbena odločitev, kot jo navaja pritožnik, pomenila poseg v lastninsko pravico Republike Slovenije, s čimer bi bile prizadete njene pravice, ki se opirajo na pritožbeno preizkušani sklep.

Zmotna uporaba materialnega prava ni podana, ker je bilo le-to pravilno uporabljeno, saj poseg v pridobljeno lastninsko pravico Republike Slovenije, ki takšno pravico opira na pritožbeno preizkušani sklep, ne omogoča, da bi se upoštevala pritožnikova nepravočasna pritožba, zato je bilo treba pritožbo zavrniti kot neutemeljeno in potrditi izpodbijani sklep sodišča prve stopnje.

##### 2.5.3 Zemljiška knjiga

Sklep Višjega sodišča v Kopru opr. št. CDn 87/2023 z dne 18. 5. 2023 – vknjižba zaznambe spora

Sodišče prve stopnje je dopustilo vknjižbo zaznambe spora o pridobitvi lastninske pravice. Na odločitev se je pritožila tožena stranka iz pravdnega postopka. Višje sodišče pritožbi ni ugodilo.

ZK sodišče je moralo v tej zadevi ugotoviti, ali so izpolnjeni pogoji za predlagano zaznambo spora o pridobitvi lastninske pravice na izviren način, ki jo ureja prvi odstavek 79. člena ZZK-1.

Sodišče druge stopnje je v obrazložitvi navedlo, da se je sodišče prve stopnje ustrezno in pravilno opredelilo do vsebine tožbe, ki jo je predlagateljica navedla in skupaj s potrdilom o vložitvi tožbe priložila kot podlago za vpis. Ugotovilo je namreč, da predlagateljica v tožbi zahteva, da se ugotovi njena lastninska pravica na navedenih nepremičninah (postavljeni tožbeni zahtevek v tožbi to ugotovitev potrjuje), ter da tožbo gradi na trditvah, da je pravico dobila na izviren način, na podlagi samega zakona, 14. člena ZSKZG. Te ugotovitve zadoščajo za sklep, da gre za tožbo, ki utemeljuje uporabo 79. člena ZZK-1.

ZK sodišče je tudi jasno navedlo, da se ni spuščalo v presojo same utemeljenosti tožbenih navedb in tožbenega zahtevka, ker bi bilo to izven njegovih pristojnosti. To nesporno drži, zaradi česar se mu niti ni bilo treba vsebinsko ukvarjati z drugimi ugovornimi navedbami o tem, kaj se šteje za dokumentacijo za prenos kmetijskih zemljišč, kmetij in gozdov na SKZG; pravno nepomembne so za ta postopek tudi pritožbene navedbe, da zemljišča niso v družbeni lastnini, in druge navedbe o statusu nepremičnin.

Sklep Okrajnega sodišča v Lendavi opr. št. SDn 127/2023 (Dn 17209/2023) – vknjižba lastninske pravice na podlagi sodnih odločb, neskladje med vsebino zemljiškoknjižnega predloga in vsebino listine, ki je podlaga za vpis

Okrajno sodišče v Lendavi – zemljiškoknjižni referent je dopustil vknjižbo lastninske pravice na podlagi pravnomočne sodbe in sklepa v korist predlagatelja. Republika Slovenija je vložila ugovor, ki mu je sodišče ugodilo, in odločitev spremenilo tako, da vpis ni dovoljen.

Iz listin, ki jih je predlagatelj predložil kot podlago za vpis, izhaja, da je Vrhovno sodišče RS s svojim sklepom razveljavilo odločitev prvo- in drugostopenjskega sodišča, ki sta razsodili, da so nepremičnine, navedene v glavi sklepa, last nasprotne udeleženke.

V zemljiškoknjižnem postopku velja strogo načelo formalnosti postopka, zaradi katerega sodišče o pogojih za vpis odloča samo na podlagi listin, za katere zakon določa, da so podlaga za vpis, in na podlagi stanja vpisov v zemljiški knjigi. Sodišče v zemljiškoknjižnem postopku se ne sme spuščati v presojo, ali je terjatev predlagatelja materialnopravno utemeljena, ampak mora odločati le o tem, ali so izpolnjeni pogoji za dovolitev vpisa po 148. členu ZZK-1. Preveriti mora torej tudi, ali so izpolnjeni pogoji za dovolitev vpisa, ki jih za posamezno vrsto vpisa določa ZZK-1 (5. točka prvega odstavka 148. člena ZZK-1). V primeru vknjižbe lastninske pravice sodišče ravna v skladu z 39. členom ZZK-1, ki določa, da je vknjižba glavni vpis, s katerim se doseže oziroma izkaže pridobitev oziroma prenehanje pravice v zemljiško knjigo in med katerimi je tudi lastninska pravica (1. točka prvega odstavka 13. člena ZZK-1). Listina, ki je podlaga za tako vknjižbo, je tudi pravnomočna sodna odločba, s katero je sodišče ugotovilo obstoj, spremembo oziroma prenehanje pravice, katere vknjižba se predlaga (3. točka prvega odstavka 40. člena ZZK-1). Iz povzetih določb tako izhaja, da je vknjižba lastninske pravice dovoljena le na podlagi sodne odločbe, iz katere vpis take pravice tudi izhaja.

Tako iz izreka sodbe in sklepa izhaja, da je lastnica nepremičnin, navedenih v glavi sklepa, nasprotna udeleženka, predlaga pa se vknjižba lastninske pravice v korist predlagatelja, ki je bil lastnik nepremičnin pred nasprotno udeleženko. Predlagani vpis se utemeljuje s sklepom Vrhovnega sodišča RS, ki je odločitvi sodišča prve in druge stopnje razveljavilo, vendar pa sodišče s slednjo odločitvijo ni ugotovilo obstoja, spremembe oziroma prenehanja pravice, katere vknjižbo predlagatelj predlaga.

Tako v navedenem primeru predlagatelj pogoju iz 3. točke prvega odstavka 40. člena ZZK-1 ni zadostil, saj predložene listine same po sebi ne izkazujejo obstoja lastninske pravice pri v glavi sklepa navedenih nepremičninah v korist predlagatelja. Ne glede na to, da bi, upoštevaje dejstva iz predloženih sodb in sklepov, sodišče lahko ugotovilo, da je prišlo do spremembe lastninske pravice, zemljiškoknjižno sodišče na podlagi sodb oziroma sklepov nima pooblastil, da bi pri v glavi sklepa navedenih nepremičninah vknjižilo lastninsko pravico v korist predlagatelja, saj je za vpis potrebna ustrezna zemljiškoknjižna listina, kar pa sodbe oziroma sklepi, ki jih je predložil predlagatelj, niso, saj ne vsebujejo takega vpisa. Take ugotovitve sodišča ne omaje niti navedba predlagatelja, da tega nasprotna udeleženka ni grajala, saj mora pogoje za dovoljenost vpisa sodišče preveriti ne glede na ugovorne navedbe.

Listine, ki jih je predlagatelj priložil predlogu, bi bile podlaga za vknjižbo lastninske pravice v primeru, da je predlagatelj pridobil zaznambo izrednega pravnega sredstva, ki je vpis, s katerim se varuje vrstni red vzpostavitve vpisov v stanje, ki je obstajalo pred vknjižbo pridobitve oziroma izbrisa pravice na podlagi pravnomočne oziroma dokončne odločbe iz 3. do 8. točke prvega odstavka 40. člena ZZK-1, če je proti tej odločbi vloženo izredno pravno sredstvo in če je imetnik pravice, proti kateremu je bila vknjižba opravljena, na podlagi tega izrednega pravnega sredstva oziroma v ponovljenem postopku uspel (prvi odstavek 101. člena ZZK-1). Ker tega predlagatelj ni storil in tudi zaradi poteka roka iz prvega odstavka 103. člena ZZK-1 tega več ne more storiti, k predlogu predložene listine niso podlaga za vpis lastninske pravice v korist predlagatelja.

Glede na to, da ni izpolnjen pogoj za dovolitev vpisa iz 1. točke prvega odstavka 148. člena ZZK-1 (opisano neskladje med vsebino zemljiškoknjižnega predloga in vsebino listine, ki je podlaga za vpis), je sodišče, upoštevaje določila 3. točke prvega odstavka 158. člena ZZK-1, ugovoru ugodilo in sklep o vpisu zemljiškoknjižnega pomočnika spremenilo tako, da vpis ni dovoljen.

Okrajno sodišče v Ajdovščini opr. št. SDn 281/2023 (Dn 50358/2023) z dne 19. 4. 2023 –predznamba lastninske pravice pri več nepremičninah, temelj za vknjižbo je upravna odločba o odobritvi pravnega posla

Predlagateljica Republika Slovenija (v nadaljevanju: predlagateljica) je predlagala, da se pri več nepremičninah vpiše predznamba lastninske pravice v njeno korist. Lastnica obeh parcel je nasprotna udeleženka. Zemljiškoknjižnemu predlogu je priložila odločbo upravne enote (v nadaljevanju: UE).

Zemljiškoknjižna sodniška pomočnica predlaganega vpisa ni dovolila. Pri svoji odločitvi se je sklicevala na prvi odstavek 49. člena Zakona o zemljiški knjigi (ZZK-1), v katerem je določeno, katere listine so podlaga za predlagani vpis, pri čemer priložena odločba UE po njenih ugotovitvah med take listine ne spada.

Zoper njen sklep je Republika Slovenija ugovarjala. Državno odvetništvo RS je navajalo, da je prodajalka ponudbo za prodajo nepremičnin pri UE dala dne 13. 2. 2022, dne 21. 12. 2023 pa jo je v celoti sprejela kupovalka, to je predlagateljica, oziroma zanjo Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (SKZG). V skladu s tretjim odstavkom 21. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ) pa je pravni posel sklenjen pod odložnim pogojem odobritve s strani upravne enote, ko ta prejme izjavo o sprejetju ponudbe, na način, kot je določeno v prvem odstavku navedenega zakonskega določila. Sicer se je tudi že sodna praksa izrekla, da je pravnomočna odločba, kot je priložena tudi v tem primeru, listina, ki je podlaga za vpis predznambe lastninske pravice.

Pri pregledu zadeve je sodišče ugotovilo, da je ugovor utemeljen. Predlagateljica je zemljiškoknjižnemu predlogu za vpis predznambe lastninske pravice priložila odločbo, iz katere je razvidno, da je upravna enota odobrila pravni posel s kmetijskima zemljiščema. Pravni posel je bil sklenjen med nasprotno udeleženko, ki je njuna zemljiškoknjižna lastnica, in predlagateljico. Odločba je postala pravnomočna. Zemljiškoknjižna sodniška pomočnica predlaganega vpisa ni dovolila, ker je menila, da pri tej odločbi ne gre za listino v skladu z drugim in tretjim odstavkom 49. člena ZZK-1, na podlagi katerih je predlagani vpis mogoč.

V skladu z 48. členom ZZK-1 je predznamba vrsta glavnega vpisa, s katerim se doseže oziroma izkaže pridobitev oziroma prenehanje knjižne pravice, ki učinkuje pod pogojem, da se predznamba upraviči. Z njo si želi predlagatelj zagotoviti predvsem vrstni red pridobitve določene pravice, v zvezi s katero je predznamba predlagana. Dovoli se na podlagi listin, ki izkazujejo pravni temelj pridobitve oziroma prenehanja pravice, ki so po vsebini enake kot tiste, ki so podlaga za vknjižbo, manjka pa jim lastnost, zaradi katere bi z gotovostjo dokazovale pravni temelj pridobitve pravice. V skladu z 20. členom ZKZ je ponudba, ki je dana za prodajo gozdnega ali kmetijskega zemljišča, zavezujoča. Velja, da je prodajna pogodba v smislu zavezovalnega pravnega posla sklenjena, ko ponudnik prejme izjavo o sprejetju ponudbe. Sklenjena pa je pod odložnim pogojem odobritve s strani upravne enote. Glede na navedeno odločba o odobritvi pravnega posla v primeru predznambe lastninske pravice smiselno nadomešča listino o zavezovalnem pravnem poslu in gre torej za listino po 2. točki prvega odstavka 49. člena ZZK-1. Zato je torej priložena odločba UE listina, ki je podlaga za vpis.

Tako je sodišče v nadaljevanju ugotavljalo, ali so izpolnjeni vsi z zakonom določeni pogoji za vpis. Po prvem odstavku 148. člena ZZK-1 se vpis dovoli: 1. če izhaja utemeljenost zahtevka za vpis iz listine, na podlagi katere se z zemljiškoknjižnim predlogom vpis zahteva; 2. če listina, na podlagi katere se z zemljiškoknjižnim predlogom zahteva vpis oziroma na podlagi katere zemljiškoknjižno sodišče o vpisu odloča po uradni dolžnosti, po vsebini in drugih lastnostih ustreza pogojem, ki jih ZZK-1 določa za listine, ki so podlaga za vpis; 3. če je vpis po stanju zemljiške knjige dovoljen; 4. če po stanju zemljiške knjige ne izhaja druga ovira za vpis in 5. če so izpolnjeni drugi pogoji za dovolitev vpisa, ki jih za posamezno vrsto vpisa določa ZZK-1. Ker je ugotovilo, da so pogoji izpolnjeni, je izpodbijani sklep spremenilo tako, da je predlagani vpis dovolilo. Odločitev je bila sprejeta na podlagi 4. točke prvega odstavka 158. člena ZZK-1.

Sklep Okrajnega sodišča v Žalcu opr. št. SDn 458/2023 (Dn 95622/2023) z dne 10. 8. 2023 –vknjižba prepovedi odtujitve in obremenitve v korist Republike Slovenije

V predmetni zadevi je predlagatelj (občina) predlagal vknjižbo prepovedi odsvojitve nepremičnine v korist udeleženke Republike Slovenije, in sicer na podlagi sodne poravnave. Ni sporno, da sta tako občina kot država s tem soglašali. ZZK-1 v drugem odstavku (1. točki) 13. člena določa, da se v zemljiško knjigo vpisuje tudi obligacijska pravica na nepremičninah v obliki pravice prepovedi odtujitve oziroma obremenitve, če je nastala na podlagi pravnega posla lastnika in če so izpolnjeni pogoji za vpis te prepovedi v zemljiško knjigo po Stvarnopravnem zakoniku ali če je nastala na podlagi pogodbe o dosmrtnem preživljanju ali darilne pogodbe za primer smrti, pri čemer v navedenem primeru ne gre za nič od navedenega. Je pa v tem primeru, kot je (pravilno) opozorila udeleženka v ugovoru in kar je (tudi) njen edini ugovorni razlog, treba upoštevati določbo 56. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnostih (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1), ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem Republike Slovenije in s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti (1. člen), kamor spadajo tudi nepremičnine (3. člen). 56. člen ZSPDSLS-1 namreč v petem odstavku izrecno določa, da se pogodbeno dogovorjena prepoved odsvojitve in obremenitve brezplačno odsvojene nepremičnine iz prejšnjega odstavka zaznamuje v zemljiški knjigi na podlagi overjenega zemljiškoknjižnega dovolila iz pogodbe o brezplačni odsvojitvi. A navedeni člen tudi izrecno določa, da se nepremično premoženje lahko brezplačno odsvoji le, če je pridobitelj oseba javnega prava in je izražen javni interes, in sicer: za graditev javnih objektov ali za uporabo že zgrajenih javnih objektov (prvi odstavek). Javni interes se šteje za podan, če se nepremično premoženje iz prejšnjega odstavka nameni za vzgojo in izobraževanje, šport, zdravstvo, šolstvo, socialno varstvo, znanost, kulturo, javno upravo, prometno, energetsko, komunalno in vodno infrastrukturo ali za potrebe obrambe države, državnih rezerv, varnosti državljanov in njihovega premoženja, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ali za izvedbo omilitvenih ali izravnalnih ukrepov po predpisih o ohranjanju narave (drugi odstavek). Bistveni sestavini pogodbe o brezplačni odsvojitvi nepremičnega premoženja sta opredelitev javnega interesa iz drugega odstavka tega člena in določilo o prepovedi odsvojitve in obremenitve brezplačno odsvojene nepremičnine za najmanj pet let v korist odsvojitelja. Določilo o prepovedi odsvojitve in obremenitve mora vsebovati tudi ustrezno zemljiškoknjižno dovolilo. Prepoved obremenitve ne velja za ustanovitev stvarne služnosti in neprave stvarne služnosti (četrti odstavek).

V navedenem primeru pa v sodni poravnavi, ki je podlaga za vpis, od nikjer ne izhaja opredelitev javnega interesa, poleg tega iz te listine izhaja, da je določilo o prepovedi odsvojitve in obremenitve dogovorjeno v korist Republike Slovenije in ne v korist odsvojitelja, saj iz 1. točke sodne poravnave izrecno izhaja, da sta se tožeča stranka Republika Slovenija in tožena stranka občina dogovorili, da predmetna nepremičnina ostane v lasti občine (ki je v zemljiški knjigi vpisana kot lastnica nepremičnine do 1/1). Tako torej v navedenem primeru tudi ni šlo za brezplačno odsvojitev nepremičnine po 56. členu ZSPDSLS-1, na katerega se sklicuje udeleženka v ugovoru.

Sodišče je torej ugotovilo, da iz vsebine sodne poravnave, sklenjene pred okrajnim sodiščem, ki je bila kot (edina) listina priložena zemljiškoknjižnemu predlogu, ne izhajajo zahteve iz 56. člena ZSPDSLS-1: torej, da gre za brezplačno odsvojitev predmetne nepremičnine, prav tako ni nikjer opredeljen javni interes. Ne nazadnje pa, glede na vsebino sodne poravnave, tudi ne gre za prepoved odsvojitve in obremenitve brezplačno odsvojene nepremičnine v korist odsvojitelja (saj, kot že pojasnjeno, je v ZK kot lastnica vknjižena občina do 1/1, ki, kot izhaja iz sodne poravnave, tudi naprej ostaja lastnica te nepremičnine, prepoved odsvojitve nepremičnine pa naj bi se vknjižila v korist Republike Slovenije, ki pa, glede na pojasnjeno, ni odsvojitelj nepremičnine). Tako je sodišče ocenilo, da vsebina te sodne poravnave kot podlage/listine za vpis prepovedi odtujitve v zemljiško knjigo ne ustreza zakonskim pogojem oziroma vpis te pravice v zemljiško knjigo na način, kot izhaja iz vsebine sodne poravnave, v zakonu ni predviden, zaradi česar je odločitev zemljiškoknjižne pomočnice po oceni sodišča pravilna. Zemljiškoknjižno sodišče mora na materialnopravno veljavnost vknjižbe paziti po uradni dolžnosti in gre v primeru vknjižbe prepovedi razpolaganja, ki ni v skladu z materialnim pravom, za materialnopravno neveljavno vknjižbo.

Ne nazadnje pa tudi ne gre spregledati, na kar se je v svoji odločitvi, kot izhaja iz obrazložitve izpodbijanega sklepa, oprla zemljiškoknjižna pomočnica (udeleženka Republika Slovenija pa v ugovoru te ugotovitve sploh z ničimer ni izpodbijala/ji ugovarjala, prav tako sam predlagatelj, ki je vložil predlog po pravnem strokovnjaku, to je notarju, zoper sklep ni vložil ugovora), da iz »vrste listine«, kot izhaja iz zemljiškoknjižnega predloga, izhaja, da je zapisano, da gre za listino iz zadeve P 125/2026, ki pa ne obstaja. Predlogu je namreč priložen zapisnik o poravnalnem naroku in prvem naroku s sodno poravnavo, sklenjeno pred okrajnim sodiščem pod opr. št. P 125/2016. Iz več sodnih odločb višjega sodišča izhaja, da je zemljiškoknjižni postopek strogo formalni postopek. Listine morajo biti ne le predložene, temveč v samem predlogu tudi pravilno opredeljene. Zakonsko določbo prvega odstavka 140. člena ZZK-1 je namreč treba povezati tudi z določbo 152. člena ZZK-1, ki opredeljuje sklep o vpisu. Ta mora med drugim vsebovati (pravilno) navedbo listin, ki so podlaga za vpis, ter vrsto in vsebino vpisa, ki se s sklepom dovoljuje. Pravilna izpolnitev predloga ni namenjena sama sebi, temveč je (nujno) potrebna, saj se podatki o listinah, ki so podlaga za vpis, po pravnomočnosti sklepa o dovolitvi vpisa vpišejo v informatizirano glavno knjigo in so razvidni iz zgodovinskega izpisa iz zemljiške knjige ter morajo biti dostopni javnosti (178., 195. in 198. člena ZZK-1). V tem primeru pa je v predlogu za vpis v zemljiško knjigo navedena listina, ki ne obstaja, kot že navedeno, pa v ugovoru zoper ta del izpodbijanega sklepa sploh nihče ni ugovarjal.

#### 2.6 Postopki razlastitev

Odločba Ministrstva za naravne vire in prostor št. 35020-90/2021-2550-17 z dne 21. 11. 2023 v zvezi z odločitvijo Upravne enote Žalec št. 352-2/2021-6258-89 z dne 13. 4. 2023 – izvedba pripravljalnih del, načelo zakonitosti v razlastitvenem postopku, odškodnina za razlaščena zemljišča, varstvo lastninske pravice pri izvedbi pripravljalnih del

Upravna enota Žalec je kot prvostopenjski upravni organ z izpodbijano odločbo odločila, da se Republiki Sloveniji, zanjo DARS, dovoli izvedba pripravljalnih del – geoloških in geomehanskih raziskav terena oziroma geoloških in geomehanskih del na nepremičnini, predvideni za razlastitev. Zoper odločitev je razlastitveni zavezanec vložil pritožbo, ki jo je pritožbeni organ zavrnil.

*Glavni razlogi za zavrnitev pritožbe:*

* Pritožnik mora konkretno in določno navesti razloge za vložitev pritožbe, samo tako opredeljeni razlogi pa so lahko predmet preizkusa v pritožbenem upravnem postopku. Zato zgolj sklicevanje na to, da so vloge v upravnem postopku na prvi stopnji sestavni del pritožbe, vzpostavlja vsebinsko nejasnost same pritožbe. To po eni strani izhaja iz 238. člena ZUP, po katerem mora pritožnik v pritožbi razložiti, zakaj se pritožuje, po drugi strani pa iz 247. člena ZUP, po katerem organ druge stopnje preizkusi odločbo v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija, ter v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil prekršen materialni zakon. Sicer pa so navedbe iz citiranih vlog vsebinsko zelo podobne pritožbenim navedbam.
* Glede nezakonitosti uredbe zaradi kršitve pravice do sodelovanja javnosti pri okoljskem odločanju javnih oblasti pritožnik v pritožbi smiselno navaja, da je uredba, s katero prvostopenjski upravi organ utemeljuje obstoj javne koristi, nezakonita, ker so bile v postopku njenega sprejemanja kršene določbe aarhuške konvencije, saj da ni imel možnosti za sodelovanje v postopku. Sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju javnih oblasti je v aarhuški konvenciji urejeno na treh ravneh. Konvencija določa sodelovanje javnosti pri odločanju o posameznih posegih v okolje (6. člen), pri pripravi načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem (7. člen) ter pri pripravi izvršilnih predpisov oziroma splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje (8. člen). V sistemu varstva okolja ima sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju dvojni pomen. Ne gre le za pravico predstavnikov civilne družbe, da sodelujejo pri okoljskem odločanju. Zahteva po vključitvi javnosti v okoljsko odločanje je obenem bistvena procesna zahteva, ki je namenjena varstvu okolja samemu, saj je prav njena uresničitev nujni pogoj, da lahko predstavniki civilne družbe učinkovito udejanjajo svojo dolžnost in skrb za varstvo okolja. Zatrjevanje kršitve pravice do sodelovanja javnosti v postopkih sprejemanja podzakonskih predpisov, ki urejajo področje varstva okolja in ki lahko imajo posledice na okolje, zato pomeni tudi zatrjevanje kršitve postopkovnih pravil sprejemanja teh predpisov. Iz dokumentacije zadeve (odgovor razlastitvene upravičenke na tožbo (IV U 24/2017) zaradi odprave uredbe) izhaja, da je bila javna razgrnitev osnutka uredbe in okoljskega poročila in vseh strokovnih podlag organizirana junija in julija 2015 ter potem v zvezi s spremenjenimi rešitvami osnutka uredbe julija 2016; da so bile razpisane tudi javne obravnave z namenom podrobnejše seznanitve vse zainteresirane javnosti z načrtovanimi ureditvami; da so bila stališča do pripomb in predlogov z javnih razgrnitev osnutkov uredbe sprejeta decembra 2015 in oktobra 2016 ter da so bila dostopna na svetovnem spletu. Pritožnik tega ni zanikal, temveč je le pavšalno navajal, da so bile v postopku sprejetja uredbe kršene določbe aarhuške konvencije, uredbe in direktive EU, ustava in zakoni RS, saj da ni imel možnosti za sodelovanje v postopku. Na podlagi navedenega je pritožbeni upravni organ ugotovil, da je bil postopek sprejemanja uredbe skladen s predpisi.
* Upravni organi morajo delati po zakonu in izvesti postopek po pravilih upravnega postopka, pri odločanju pa morajo uporabiti ustrezne materialne zakone, druge predpise državnih ali samoupravnih lokalnih organov ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Zaradi spoštovanja načela zakonitosti prvostopenjski upravni organ ni smel presojati zakonitosti, pravilnosti in razumnosti rešitve glede pritožnikovega zemljišča, kot ga opredeljuje uredba, poleg tega tudi pritožbeni upravni organ po lastni presoji ne more odkloniti uporabe nižjega predpisa, ki naj bi bil v nasprotju z zakonom ali ustavo. Prvostopenjski upravni organ zato niti ni smel presojati zakonitosti in razumnosti rešitve glede pritožnikovega zemljišča, kot jo opredeljuje uredba, temveč je lahko le presodil, ali je predlagana dovolitev pripravljalnih del v javno korist nujno potrebna za dosego te javne koristi oziroma ali te javne koristi ne bi bilo mogoče doseči na blažji način.
* Drži, da pravico do odškodnine ali nadomestila v naravi, ki jo ima razlastitveni zavezanec, določa že ustava v 69. členu. Prav tako je pravica do odškodnine oziroma nadomestne nepremičnine opredeljena v določbah 206. člena do 208. člena ZUreP-2. Razlastitev je poseg v lastninsko pravico, zato je ta poseg dopusten ob izpolnjenosti zakonskih pogojev, ki jih v izpodbijani odločbi mora preizkusiti prvostopenjski upravni organ, in ob plačilu ustrezne odškodnine. Upravni organ, ki odloča o razlastitvi, o odškodnini odloči le v primeru iz četrtega odstavka 205. člena ZUrep-2, za kar pa v predmetni zadevi ne gre, saj gre zgolj za dovolitev pripravljalnih del v postopku razlastitve. Tudi sicer je odločanje o odškodnini oziroma nadomestnem zemljišču v pristojnosti sodišča, kar hkrati pomeni, da to ni upravna stvar, ker če soglasja ni mogoče doseči do zaključka postopka razlastitve, je vprašanje odškodnine oziroma nadomestne nepremičnine stvar nepravdnega postopka na sodišču, lahko pa še vedno tudi stvar sporazuma med strankama izven upravnega in sodnega postopka.
* Prvostopenjski upravni organ je v obrazložitvi izpodbijane odločbe pravilno pojasnil, to pa izhaja tudi iz uredbe, da bo investitor na predmetni nepremičnini uredil vrnitev v prejšnje stanje po opravljenem posegu geoloških in geomehanskih raziskav terena oziroma geoloških in geomehanskih delih. Pritožbeni upravni organ pojasnjuje tudi, da je lastninska pravica pritožnika varovana z določbami 201. člena ZUreP-2, ki med drugim določajo, da mora o začetku pripravljalnih del izvajalec le-teh pisno obvestiti lastnika in posestnika nepremičnine najmanj osem dni pred začetkom izvajanja del, da je lastniku zemljišča, ki mu je zaradi izvajanja pripravljalnih del nastala škoda, predlagatelj izvedbe pripravljalnih del dolžan plačati odškodnino po pravilih civilnega prava, da mora predlagatelj izvedbe pripravljalnih del, če upravni organ zavrne zahtevo za razlastitev, odpraviti vse posledice pripravljalnih del ali pa, če to ni mogoče, izplačati razlastitvenemu zavezancu odškodnino za vso dejansko škodo in da odškodnino iz prejšnjega odstavka odmeri na predlog razlastitvenega zavezanca sodišče v nepravdnem postopku, če v roku enega meseca ni sklenjen sporazum o odškodnini. Zakonodajalec je torej pri ureditvi pripravljalnih del v okviru postopka razlastitve zagotovil ustrezno varstvo lastninske pravice.

#### Upravne zadeve

##### 2.7.1 Upravni postopek

Odločba Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano št. 33008-154/2023/2 z dne 22. 6. 2023 v zvezi s sklepom Upravne enote Laško št. 330-89/2023-6220-3 z dne 28. 3. 2023 (nanaša se na odločitev Upravne enote Laško št. 330-54/2022-6220-4 z dne 14. 3. 2022) – institucionalna pristojnost Državnega odvetništva RS po Zakonu o upravnem postopku

Po 261. členu Zakona o upravnem postopku (ZUP) je državnemu odvetniku omogočeno vložiti predlog za obnovo upravnega postopka.

V navedenem primeru je bil predlog za obnovo postopka vložen zoper odločbo UE Laško z dne 14. 3. 2022 pod opr. št. 330-54/2022-6220-4, s katero je upravni organ družbi priznal status kmetijske organizacije v smislu 24. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih.

Utemeljitev javne koristi, ki je v predlogu za obnovo poudarjena, je izražena skozi določbe Ustave RS, Zakona o kmetijskih zemljiščih (v nadaljevanju: ZKZ) in Zakona o gozdovih (v nadaljevanju: ZG).

V 71. členu Ustave RS je določeno, da: zakon določa zaradi smotrnosti izkoriščanja posebne pogoje za uporabo zemljišč; zakon določa posebno varstvo kmetijskih zemljišč; država skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih. Določba 71. člena Ustave RS je določno izpeljana v 1.a členu ZKZ, ki kot cilje zakona določa:

* ohranjanje in izboljševanje pridelovalnega potenciala ter povečevanje obsega kmetijskih zemljišč za pridelavo hrane,
* trajnostno ravnanje z rodovitno zemljo,
* ohranjanje krajine ter ohranjanje in razvoj podeželja.

Poleg tega 1. člen ZG ureja varstvo, gojenje, izkoriščanje in rabo gozdov ter razpolaganje z gozdovi kot naravnim bogastvom s ciljem, da se zagotovijo trajnostno, sonaravno ter večnamensko gospodarjenje v skladu z načeli varstva okolja in naravnih vrednot, trajno in optimalno delovanje gozdov kot ekosistema ter uresničevanje njihovih funkcij, in ureja tudi pogoje gospodarjenja z gozdnim prostorom ter s posamičnim gozdnim drevjem in skupinami gozdnega drevja zunaj ureditvenih območij naselij, da se njihova vloga v okolju ohrani in krepi.

Zaradi navedenega izpodbijana odločba posega v javno korist, ki jo je država zavarovala s posebnim varstvom kmetijskih zemljišč v določbah Ustave RS, ZKZ in ZG.

Glede na vse navedeno ni dvomiti, da gre pri izpodbijani odločbi za poseg v javno korist, ki se kaže v tem, da je gospodarski družbi, ki se ne ukvarja s kmetijsko predelavo (ki nima mehanizacije in delovne sile, ki ne skrbi za obstoječa zemljišča in podobno), podeljen status kmetijske organizacije, s tem pa omogočena prednostna pravica pri nakupu kmetijskih zemljišč. Družba ne pridobiva kmetijskih zemljišč zaradi ohranjanja in izboljšanja pridelovalnega potenciala ter povečanja obsega kmetijskih zemljišč za pridelavo hrane, prav tako ne ravna trajnostno z rodovitno zemljo in tudi ne sledi cilju trajnostnega razvoja podeželja. Z izpodbijano odločbo se upravičeno dvomi, da je bil dodeljen status kmetijske organizacije pravni osebi, ki se dejansko ukvarja s kmetijsko dejavnostjo oziroma s kmetijsko pridelavo. Tem dvomom sledijo dejstva, to so nova dejstva in novi dokazi, izpostavljeni v predlogu za obnovo in v poročilu detektivske agencije. Kažejo se v tem, da družba ne skrbi ustrezno za svoja zemljišča, saj so v veliki meri zaraščena, da pravzaprav ne prideluje kmetijskih pridelkov, nima ustrezne mehanizacije za obdelavo, nima delovne sile, v dokazne namene predloženi računi naj bi bili fiktivne narave, iz bilance izhaja, da svoje nepremičnine vodijo kot naložbene nepremičnine in drugo. Ta dejstva in dokaze je treba v obnovljenem postopku ustrezno bolj poglobljeno presoditi, saj bi lahko pripeljala do drugačne odločbe, če bi bila navedena in uporabljena že v prvotnem postopku.

Glede na navedeno je upravni organ predlogu za obnovo upravnega postopka, ki ga je vložilo Državno odvetništvo RS, ugodil in obnovil postopek v upravni zadevi preverjanja pogojev za priznanje statusa kmetijske organizacije.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot pritožbeni organ je zavrnilo pritožbo kmetijske organizacije in potrdilo odločitev upravne enote. Pritožbeni organ je v celoti pritrdil ugotovitvam prvostopenjskega organa in ugotovil, da je upravna enota ravnala pravilno in zakonito. Najprej je upravni organ preveril procesne predpostavke: dovoljenost, popolnost in pravočasnost predloga za obnovo postopka, ali ga je predložila upravičena oseba in ali je okoliščina, na katero se predlog opira, verjetno izkazana, pri čemer je upravni organ ugotovil, da izpolnjuje vse v ZUP zahtevane procesne predpostavke. Organ prve stopnje je v obrazložitvi odločbe navedel tudi, da se glede sporne odločbe upravičeno dvomi, da je bil dodeljen status kmetijske organizacije pravni osebi, ki se dejansko ukvarja s kmetijsko dejavnostjo oziroma s kmetijsko predelavo, in o poročilu detektivske agencije, na katero se obnova med drugim tudi sklicuje. Organ prve stopnje je zavzel stališče, da je ta dejstva in dokaze treba v obnovljenem postopku ustrezno (bolj poglobljeno) presoditi, saj bi lahko pripeljala do drugačne odločbe, če bi bila navedena ali uporabljena že v prvotnem postopku. S stopnjo verjetnosti pa se tudi zagovarja obnovitveni razlog.

Pritožnica v bistvenem delu svoje pritožbe navaja, da vlagatelj predloga lahko predlaga obnovo postopka ob enakih pogojih kot stranka zgolj in samo v primeru, če odločba posega v javno korist, pri čemer predmetna zadeva po njenem mnenju ne posega v javno korist, saj je s sporno odločbo ugotovljeno le, da pritožnica izpolnjuje pogoje za priznanje statusa kmetijske organizacije, v javno korist pa ni nikakor poseženo, saj navedena odločba ureja le statusna vprašanja in tako v zunanjem svetu do tretjih oseb ne pride do nikakršnega premika ali pravnega učinka. Pritožbeni organ ugotavlja, da je že organ prve stopnje v obrazložitvi izpodbijanega sklepa navedel, da je predlog za obnovo postopka vložen s strani upravičenega predlagatelja, kar je utemeljil z navedbami, ki jih je v predlogu navedel že sam vlagatelj predloga in jih ponavlja tudi v svojem odgovoru na pritožbo. Pritožbeni organ pritrjuje stališčem organa prve stopnje in vlagatelja predloga, da gre v primerih, ko so s stopnjo verjetnosti izkazane okoliščine, na katere vlagatelj opira predlog, pri izpodbijani odločbi za poseg v javno korist, ki se kaže že v tem, da je gospodarski družbi, ki se glede na navedena dejstva ne ukvarja s kmetijsko pridelavo (ki nima mehanizacije in delovne sile, ki ne skrbi za obstoječa zemljišča in preostale navedbe, za katere je organ prve stopnje ocenil, da so verjetno izkazane), podeljen status kmetijske organizacije, s tem pa omogočena prednostna pravica pri nakupu kmetijskih zemljišč, pri čemer pritrjuje vlagatelju predloga za obnovo postopka, da se že sama podelitev statusa kmetijske organizacije presoja v luči javne koristi, saj se sam status kmeta oziroma kmetijske organizacije fizični ali pravni osebi podeli zaradi varstva kmetijskih zemljišč, vsebovanih v določbah Ustave RS, ZKZ in ZG, ter je v ZKZ, smiselno glede gozdnih zemljišč pa v ZG predpisano, da imajo pri prodaji kmetijskih in gozdnih zemljišč prednost fizične ali pravne osebe, ki imajo status kmeta oziroma kmetijske organizacije oziroma izpolnjujejo pogoje za predkupne upravičence po ZG. Prav tako pritožbeni organ pritrjuje navedbam vlagatelja predloga, da ne drži, da naj bi odločba o podelitvi statusa kmetijske organizacije urejala zgolj statutarna (statusna) vprašanja, saj je odločba o podelitvi statusa kmetijske organizacije deklaratornega značaja (ugotavlja dejstva) in ne konstitutivnega ter je najprej namenjena uveljavljanju predkupne pravice za nakup kmetijskega zemljišča ravno zaradi varstva kmetijskih zemljišč oziroma nadzora nad pravnim prometom s kmetijskimi zemljišči, kar poudarja pomen javnega interesa (koristi) pri pridobitvi statusa »predkupnega upravičenca«, vsekakor pa pri podelitvi statusa kmetijske organizacije ne gre za statutarna vprašanja ter je tako pritožba tudi v tem delu neutemeljena. V primeru, da bo izkazano, da je sporno odločbo pritožnica pridobila s prevaro in predložitvijo neresničnih izjav in dokazil pred organom prve stopnje, bo tudi po mnenju pritožbenega organa mogoče trditi, da je bilo poseženo v pravna razmerja pridobitve zemljišč v vseh upravnih postopkih po ZKZ in ZG, ter bo izkazan tudi pravni učinek takšne odločbe do tretjih oseb, s čimer je izkazan pomen, ki presega zgolj zasebne interese, ampak gre za poseg v javno korist.

##### 2.7.2 Upravni spor

Sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. I Up 220/2023 z dne 18. 10. 2023 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča RS št. I U 776/2023 z dne 1. 6. 2023, sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. I Up 212/2023 z dne 18. 10. 2023 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča RS št. I U 777/2023 z dne 25. 5. 2023, sklep Upravnega sodišča RS, Zunanji oddelek v Novi Gorici, št. III U 65/2023 z dne 25. 5. 2023

Državno odvetništvo RS je v letu 2023 prejelo 3 tožbe zavarovalnic – Vzajemne, d. v. z., Generali zavarovalnice, d. d., ter Zavarovalnice Triglav, d. d., ki so se nanašale na odpravo Uredbe Vlade RS o določitvi najvišje cene premije dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju: uredba). V obravnavanih zadevah je bilo sporno, ali je izpodbijana uredba (njena 2. in 3. člen) akt, ki ureja posamična razmerja iz četrtega odstavka 5. člena ZUS-I in kot taka akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu.

Upravno sodišče RS je v vseh treh zadevah tožbe zavarovalnic zavrglo. Razlogi za odločitev sodišča so v vseh treh zadevah enaki, in sicer po presoji sodišča je uredba splošni akt z neposrednim učinkom na pravice in obveznosti naslovnikov, to je zavarovalnic, ki izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje (vključno z Vzajemno). Pri tem ne gre za posamični akt, saj vzpostavlja pravilo za vse zavarovalnice, ki ponujajo tovrstno zavarovanje, in za vse primere sklenjenih dopolnilnih zavarovanj in torej ureja nedoločeno število primerov, pri čemer je treba upoštevati, da se nanaša na nedoločen krog oseb.

Sklep Upravnega sodišča RS, izdan v zadevi tožeče stranke Vzajemna, d. v. z., je bil ob odločanju o pritožbi tožeče stranke potrjen tudi s sklepom Vrhovnega sodišča RS. Iz obrazložitve tega sklepa izhaja, da je Upravno sodišče RS pravilno presodilo, da izpodbijane uredbe, ki jo je toženka sprejela na podlagi določbe 8. člena, 1. točke 9. člena in 14. člena Zakona o kontroli cen (v nadaljevanju: ZKC) v zvezi z 2. členom Uredbe o listi blaga in storitev, za katere se uporabljajo ukrepi kontrole cen, ni mogoče šteti za posamični upravni akt, izdan v obliki predpisa, in kot tak akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu.

Iz 157. člena Ustave RS ter 1. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) izhaja, da je upravni spor predviden v primeru posamičnih oblastvenih aktov in dejanj, ki se vzpostavijo in neposredno učinkujejo v posameznem primeru v razmerju do določene ali določljive osebe. Po četrtem odstavku 5. člena ZUS-1 v upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja. Vrhovno sodišče RS je, kot opozarja tudi Upravno sodišče RS, že večkrat sprejelo stališče, da mora biti pri aktu iz četrtega odstavka 5. člena ZUS-1 (če naj bi urejal posamična razmerja) ciljni krog oseb določen z lastnostjo, zaradi katere se te osebe razlikujejo od drugih subjektov in so zaradi nje v položaju, da se določba predpisa nanaša samo nanje. Za presojo, ali izpodbijana uredba ureja posamična razmerja z učinkom upravnega akta, je treba ugotoviti, ali posamezna norma tega akta neposredno vpliva na pravni položaj določene osebe, torej, ali sprememba posamičnega javnopravnega razmerja (omejitev, izguba pravice itd.) nastopi neposredno na njeni podlagi in le enkratno, v posameznem življenjskem primeru. Vrhovno sodišče RS je v svoji dosedanji sodni praksi že večkrat poudarilo, da pogoj, da določba predpisa ureja posamično razmerje, pomeni, da mora določba imeti pravno naravo upravnega akta iz 2. člena ZUS-I, ki je javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi osebe, oziroma da neposredno posega v pravni položaj osebe in v ta namen ni treba izdati posebnega upravnega akta. Po drugi strani je za predpise značilno, da se nanašajo na nedoločen oziroma nedoločljiv krog oseb in na nedoločeno število primerov, nastalih v času njihove veljavnosti.

Vlada RS je naslovnike izpodbijane uredbe opredelila v drugem odstavku 1. člena, in sicer je navedla, da velja »za zavarovalnice, ki v Republiki Sloveniji izvajajo dopolnilno zdravstveno zavarovanje v skladu z 61. in 62.b členom Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju« (ZZVZZ). Že iz te dikcije je razvidno, da se pravila vzpostavljajo za vse zavarovalnice, ki nudijo dopolnilno zdravstveno zavarovanje, pri čemer opredelitev naslovnic ne zajema dodatnih, specifičnih lastnosti, ki bi navzven zagotavljale prepoznavnost pritožnice kot popolnoma določene pravne osebe, na način, ki je lasten upravnim aktom. Pri presoji pravne narave uredbe je tako odločilna njena dejanska vsebina, in ne ozadje, ki je vodilo k njenemu sprejetju, oziroma namen toženke. Izpodbijana uredba ureja nedoločeno število primerov in ne učinkuje le v enem življenjskem primeru oziroma na določeni krog oseb, temveč vzpostavlja pravilo za vse zavarovalnice, ki tovrstno zavarovanje nudijo, in za vse primere sklenjenih dopolnilnih zavarovanj (sedanjih in prihodnjih v okviru časovne veljavnosti izpodbijane uredbe). Poleg tega gre za urejanje razmerij med zavarovalnicami in njihovimi zavarovanci, ki ga vlada zagotavlja z ukrepom kontrole cen. Izpodbijana uredba torej ne ureja posameznega razmerja, marveč določa ukrep vlade, sprejet na podlagi ZKC.

Sodba Upravnega sodišča RS št. I U 1490/2020-22 z dne 21. 7. 2023 – zahteva za dostop do informacij javnega značaja

Državni zbor je kot prvostopenjski organ zavrnil zahtevo prosilca za dostop do kopij glasovnic, ki so bile v postopku volitev kandidata za mesto sodnika ustavnega sodišča opredeljene kot neveljavne. Državni zbor je tudi zavrnil njegovo zahtevo za pošiljanje dokumenta, iz katerega je razvidno, katere poslanke in poslanci so sestavljali kvorum 80 glasujočih oseb pri točki dnevnega reda: glasovanje o kandidatu za mesto sodnika ustavnega sodišča.

Prosilec se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožil, informacijska pooblaščenka pa je kot drugostopenjski organ v delu, ki se nanaša na neveljavne glasovnice v postopku volitev kandidata za mesto sodnika ustavnega sodišča, pritožbi ugodila in v tem delu odločbo odpravila.

Državno odvetništvo RS je zoper odločitev informacijske pooblaščenke vložilo tožbo, ki jo je Upravno sodišče RS zavrnilo kot neutemeljeno.

Temeljno vprašanje, s katerim se je ukvarjalo Upravno sodišče RS, je, ali so (neveljavne) glasovnice volitev ustavnega sodnika v fazi, ko je bilo glasovanje že zaključeno, informacije javnega značaja. Dostop do zahtevanih glasovnic bi prosilcu lahko omejili ali zavrnili le, če bi bila izkazana katera izmed navedenih izjem po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Identifikacija na način, da bi bilo razvidno, kako je glasoval posamezni poslanec, ni mogoča. Ob upoštevanju, da je predmetno glasovanje za ustavnega sodnika že zaključeno, je po presoji sodišča ta okoliščina bistvena za odločitev. Pomembno vprašanje je bilo tudi, ali zahtevane informacije izvirajo iz delovnega področja tožeče stranke. Glede na prvi odstavek 4. člena ZDIJZ gre za informacijo javnega značaja le, če ta izvira iz delovnega področja organa.

Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije št. I U 1281/2022-47 z dne 11. 1. 2023 – izročitev tujega državljana

Tožena stranka je z odločbo dovolila izročitev tožeče stranke, državljana Zvezne republike Nemčije (ZRN), pristojnim organom Združenih držav Amerike (ZDA), zaradi kazenskega pregona zaradi utemeljenega suma storitve kaznivih dejanj po točkah obtožnice Okrožnega sodišča Združenih držav, Severno okrožje države Illinois, Vzhodni oddelek, št. zadeve: 08 CR 417, vložene dne 31. 8. 2010. Izročitev tožeče stranke je v odločbi omejena z načelom specialnosti (II. točka izreka), njeno izvršitev pa bi opravilo Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije (III. točka izreka). Zoper odločbo o izročitvi je tožeča stranka vložila tožbo v upravnem sporu, o kateri je Upravno sodišče RS odločalo dvakrat.

V prvotnem postopku o upravnem sporu je Upravno sodišče RS s sodbo št. I U 1351/2020-20 z dne 21. 10. 2020 tožbi tožeče stranke ugodilo, odločbo tožene stranke odpravilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek. Upravno sodišče je tožbi ugodilo iz razloga, da naj bi tožena stranka nepravilno uporabila materialno pravo glede načela medsebojnega zaupanja med Zvezno republiko Nemčijo (v nadaljevanju: ZR Nemčija) in Republiko Slovenijo v zvezi s tožnikovo pravico iz členov 18(1) in 21(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter posledično nepopolno ugotovila dejansko stanje, in ker v izpodbijanem aktu ni (pravilno) obravnavala tožnikovih navedb o bivanjskih razmerah v zaporu MCC Chicago in s tem povezanih zatrjevanih kršitev 4. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina EU).

Zoper navedeno sodbo je tožena stranka vložila predlog za dopustitev revizije, ki mu je Vrhovno sodišče RS s sklepom z opr. št. VSRS X DoR 330/2020-3 z dne 20. 1. 2021 ugodilo, in dopustilo revizijo tožene stranke glede vprašanja »Ali je minister, pristojen za pravosodje, pri svoji odločitvi v postopku izročitve vezan na odločitev kazenskih sodišč na podlagi 527. in 528. člena Zakona o kazenskem postopku«. Tožena stranka je v skladu z navedenim sklepom zoper sodbo upravnega sodišča št. I U 1351/2020-20 z dne 21. 10. 2020 vložila revizijo.

V postopku odločanja o reviziji tožene stranke je Vrhovno sodišče RS sprejelo sklep, s katerim je postopek prekinilo, in na ustavno sodišče vložilo zahtevo za oceno ustavnosti 530. člena ZKP iz razloga, da navedena zakonska določba ne predvideva postopka za presojo novih okoliščin, ki bi nastale po pravnomočnosti odločitve pristojnega sodišča, morebiti celo po odločitvi ministra, in bi lahko vplivale na (ne)izpolnjevanje pogojev za izročitev tujca, s čimer je po mnenju Vrhovnega sodišča RS v veljavni pravni ureditvi pravna praznina, ki krši načelo pravne države iz 2. člena Ustave RS.

Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-779/21-8 z dne 7. 4. 2022 zahtevo za oceno ustavnosti zavrglo z obrazložitvijo, da odločitev ustavnega sodišča ni neizogibno potrebna za odločanje v tem postopku, saj lahko predlagatelj z ustaljenimi metodami razlage sporno zakonsko določbo razloži tako, da se pravna praznina ustavno skladno zapolni. Ustavno sodišče je izrazilo mnenje, da je zakonodajalec ministru v upravnem delu postopka pri odločanju o dovolitvi izročitve na podlagi 530. člena ZKP podelil pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. Upravni organ mora ob upoštevanju javnega interesa prosti preudarek uporabiti tako, da zagotovi spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vrhovno sodišče RS je po zavrženju zahteve s sklepom z opr. št. X Ips 40/2021 z dne 31. 8. 2022 nadaljevalo prekinjeni revizijski postopek, reviziji tožene stranke ugodilo, sodbo Upravnega sodišča RS št. I U 1351/2020-20 z dne 21. 10. 2020 razveljavilo in zadevo vrnilo Upravnemu sodišču RS v novo sojenje. Glede na novo materialnopravno stališče ustavnega sodišča, da gre v obravnavani zadevi za odločanje po prostem preudarku, je Vrhovno sodišče RS Upravnemu sodišču RS naložilo, da mora presojo pravilnosti in zakonitosti izpodbijane odločbe opraviti le v omejenem obsegu, in sicer mora presoditi, ali je upravni akt nezakonit, ker so bile prekoračene meje prostega preudarka ali ker je bil prosti preudarek uporabljen na način, ki ne ustreza namenu, za katerega je bil določen.

V ponovljenem postopku je Upravno sodišče RS tako že drugič odločalo o tožbi tožeče stranke zoper odločbo ministrice za pravosodje o dovolitvi izročitve tožnika Združenim državam Amerike in s sodbo št. I U 1281/2022-47 z dne 11. 1. 2023 tožbi tožeče stranke (ponovno) ugodilo, odločbo tožene stranke odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponovni postopek.

Glede obstoja in obsega pristojnosti ministra za odločanje o kršitvah človekovih pravic v postopkih izročitve sodne prakse Vrhovnega sodišča RS ni oziroma ta ni enotna, na kar kažeta tudi odklonilno ločeno mnenje vrhovnega sodnika in pa ponovna vložitev zahteve za oceno ustavnosti, s katero Vrhovno sodišče RS izraža svoje nestrinjanje in pomisleke v zvezi z obstojem pooblastila ministra za odločanje po prostem preudarku.

Z vložitvijo predloga za dopustitev revizije si tožena stranka, Ministrstvo za pravosodje, zastopana po Državnem odvetništvu RS, želi, da Vrhovno sodišče RS kot najvišje sodišče v državi, pristojno za razlago prava, na revizijsko vprašanje da odgovor, ki bo jasno vzpostavil razlikovanje med položaji, ko stranka dejansko in upravičeno uveljavlja spremenjene okoliščine, in položaji, ko zgolj podvaja dokaze in s tem neupravičeno podaljšuje izročitveni postopek in ga celo zlorabi. Tožena stranka se strinja s stališčem, da ima minister za pravosodje določeno polje diskrecije, da na temelju pooblastila za odločanje po prostem preudarku na podlagi prvega odstavka v zvezi s tretjim odstavkom 530. člena ZKP, kljub pozitivni odločitvi kazenskih sodišč, zavrne izročitev, če meni, da bi bila zahtevana oseba v primeru izročitve podvržena mučenju oziroma nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju oziroma kršitvam 18. člena Ustave RS oziroma 3. člena EKČP, vendar v to polje diskrecije po mnenju tožene stranke ne spada ponovno odločanje o izpolnjevanju procesnih in materialnih pogojev za izročitev (522. člen ZKP), ki so v pristojnosti kazenskih sodišč. Povedano drugače, diskrecijska pravica ministra je omejena z institutom pravnomočnosti sodnih odločb, kar pomeni, da minister na podlagi pooblastila za odločanje po prostem preudarku ne more spreminjati odločitve kazenskega sodišča glede tistih okoliščin, o katerih je sodišče že odločalo na podlagi 14. točke prvega odstavka 522. člena ZKP. Učinek pravnomočnosti namreč časovno zajema dejstva, ki se zgodijo do pravnomočnosti. Lahko pa na podlagi diskrecijske pravice minister izročitev seveda zavrne, če se okoliščine na strani zahtevane osebe ali v državi prosilki spremenijo do te mere, da bi izročitev za stranko pomenila verjetnost mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja. Zgolj v takem primeru je zaradi absolutne narave prepovedi mučenja, ki je zagotovljena tudi z neposredno uporabljivimi mednarodnimi pogodbami, dopustno in potrebno, da tudi minister za pravosodje presoja, bodisi po uradni dolžnosti bodisi na ugovor tujca, verjetnost nastanka kršitev pravic iz 18. člena Ustave RS neposredno na podlagi ustave oziroma EKČP.

O zadevi v času priprave tega poročila o delu še ni odločeno.

Sodba Upravnega sodišča RS št. III U 11/2023 z dne 20. 9. 2023 – upravni spor za razveljavitev odločbe, s katero je bila tožniku zavržena vloga za delno povračilo izplačanih nadomestil plač delavcem, napotenim na začasno čakanje na delo

Tožnik je zoper Republiko Slovenijo vložil tožbo, s katero je zahteval, da se odločba Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje v zvezi z odločbo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti odpravi ter zadeva vrne v ponovni postopek. Državno odvetništvo RS je v zadevi zastopalo Republiko Slovenijo na podlagi pooblastila po sklepu Vlade RS.

Tožnik je na podlagi Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (ZIUOOPE) vložil vlogo za delno povračilo izplačanih nadomestil plače delavcem, napotenim na začasno čakanje na delo. Skladno s 30. členom ZIUOOPE lahko vlagatelj uveljavi pravico z vlogo, ki jo vloži v elektronski obliki, v 8 dneh od napotitve delavca na začasno čakanje na delo. Z odločbo mu je bilo izplačilo nadomestila zavrnjeno za delavce, ki jih je napotil na čakanje na delo po določenem datumu, saj je bila vloga vložena prepozna.

Tožnik je v postopku trdil, da je vlogo poskušal vložiti večkrat, vendar vsakič brezuspešno, saj da portal Zavoda RS za zaposlovanje ni deloval.

Republika Slovenija je v postopku zatrjevala, da portal za oddajo vlog v določenem obdobju res ni deloval, zaradi česar pa je bil rok za oddajo vlog podaljšan, s čimer je bilo upravičencem zagotovljeno efektivno trajanje osemdnevnega roka. Ker pa tožnik tudi v podaljšanem roku vloge ni oddal, mu ni bila priznana pravica za tiste delavce, ki jih je napotil na čakanje na delo po določenem datumu. Prav tako tožnik z ničimer ni izkazal, da portal ni deloval, saj so bile ves čas odprtega roka vloge drugih upravičencev uspešno vložene.

Sodišče je s sodbo tožbo zavrnilo. V obrazložitvi se je opredelilo do roka, ki ga določa 30. člen ZIUOOPE, in sicer, da gre za materialni rok, ki je torej prekluzivne narave. Sodišče je na podlagi vseh izvedenih dokazov ugotovilo, da tožeča stranka ni izkazala, da portal v določenem obdobju, ki ni bilo obdobje, v katerem je bilo jasno, da portal ni deloval, in je bil zato rok tudi ustrezno podaljšan, ni deloval in da ji zato vse do določenega datuma ni uspelo oddati vloge. Sodišče je izrazilo mnenje, »da je bila na strani tožeče stranke, kot vlagateljice zahtevka, obveznost, da v primeru, če sprejem vloge trenutno ni bil uspešen, z vlaganjem nadaljuje do uspešne oddaje. Ne nazadnje, seznam oddanih vlog po urah kaže, da je bilo ob določenih urah število oddaje vlog sicer res veliko, v drugih pa precej manjše, kar pomeni, da portal za vlaganje vlog ni bil ves čas zaseden do te mere, da vloge ne bi bilo mogoče oddati. Sklicevanje tožeče stranke, da je bilo ravnanje tožene stranke v primeru ukrepov po drugih podlagah drugačno, saj da se je takrat rok za oddajo vlog podaljšal, ne spremeni zaključka, da bi morala tožeča stranka vlogi, s katero je uveljavljala delno povračilo izplačanih nadomestil plač delavcem na začasnem čakanju na delo, vložiti pravočasno.«

Sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. I Upr 5/2023 z dne 11. 5. 2023 – dodelitev brezplačne pravne pomoči, razmerje med sodno in upravno funkcijo, stvarna pristojnost sodišča

Predsednica okrožnega sodišča je predlagala v zadevi dodelitve brezplačne pravne pomoči (v nadaljevanju: BPP) Vrhovnemu sodišču RS, da določi drugo stvarno pristojno sodišče za odločanje o BPP v kazenski zadevi, v kateri očita storitev kaznivih dejanj sodnici, ki opravlja sodniško službo na tem okrožnem sodišču, torej na sodišču, katerega predsednica je pristojna za odločanje o dodelitvi BPP. To je okoliščina, ki vzbuja dvom o nepristranosti.

Vrhovno sodišče RS je predlog predsednice zavrglo, pri tem pa poudarilo, da s tem sklepom spreminja svojo dosedanjo prakso v istovrstnih zadevah na podlagi pravnih spoznanj o potrebnosti dosledne ločitve med sodno in upravno funkcijo.

Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP) v 1. členu določa, da je namen brezplačne pravne pomoči po tem zakonu uresničevanje pravice do sodnega varstva po načelu enakopravnosti, upoštevajoč socialni položaj osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice ne bi mogla uresničevati (prvi odstavek). BPP se lahko dodeli za pravno svetovanje, pravno zastopanje in za druge pravne storitve, določene z zakonom, za vse oblike sodnega varstva pred vsemi sodišči splošne pristojnosti in specializiranimi sodišči v Republiki Sloveniji, pred ustavnim sodiščem in pred vsemi organi, institucijami ali osebami v Republiki Sloveniji, ki so pristojne za izvensodno poravnavanje sporov, ter kot oprostitev plačila stroškov sodnega postopka (prvi odstavek 7. člena ZBPP). Natančno opredeljene oblike brezplačne pravne pomoči so določene v 26. členu ZBPP. Drugi odstavek 34. člena ZBPP določa, da pristojni organ za BPP postopa po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, če ta zakon ne določa drugače. O prošnji za dodelitev BPP organ odloča z odločbo (tretji odstavek 34. člena ZBPP). Za postopke, ki se vodijo po določbah ZBPP, se torej uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), če ZBPP ne določa drugače.

Po presoji Vrhovnega sodišča RS je na podlagi navedenih določb razvidno, da odločanje pristojnega organa o prošnji za BPP ne pomeni izvajanja sodne funkcije, pač pa gre za upravno odločanje. Izhajajoč iz namena, obsega upravičencev, oblik in načina financiranja BPP, pomeni ta določeno vrsto omejene socialne pomoči za omogočanje uresničevanja pravice do sodnega varstva in sodelovanja v sodnih postopkih, torej obliko socialnega transferja. Zakonodajalec je javno pooblastilo za odločanje o dodelitvi BPP prenesel na predsednike okrožnih sodišč oziroma predsednike specializiranih sodišč prve stopnje, ki pa lahko za odločanje pooblastijo drugega sodnika, ki ima položaj svetnika na okrožnem oziroma specializiranem sodišču (tretji odstavek 2. člena ZBPP). Gre torej za posebni (pravni) organ pri sodišču, ki je pristojen za izdajo odločbe o BPP. Ker je zoper njo dopustno sodno varstvo, ki se zagotavlja v upravnem sporu, to še dodatno kaže, da postopek pred tem ni sodni postopek, odločanje predsednika sodišča oziroma drugega pooblaščenega sodnika pa ne sojenje.

Predlagateljica, predsednica okrožnega sodišča, predlaga Vrhovnemu sodišču RS določitev drugega okrožnega sodišča oziroma predsednika okrožnega sodišča, ker naj bi glede na okoliščine potreba po zagotavljanju objektivnega videza nepristranskosti pomenila oviro za njeno odločanje o dodelitvi BPP. Vendar pa ZUP ne pozna delegacije pristojnosti (pozna le institut izločitve), o kateri bi odločalo Vrhovno sodišče RS v okviru svoje sodne funkcije, zato je položaj, kot je obravnavan, treba reševati v okviru določb ZBPP in drugih splošnih določb ZUP.

Sodba Upravnega sodišča RS, oddelka v Celju, opr. št. IV U 113/2023-12 z dne 24. 11. 2023 – dodelitev brezplačne pravne pomoči

Organ brezplačne pravne pomoči (BPP) je prosilcu dodelil BPP v obliki pravnega svetovanja in zastopanja oškodovanca v kazenskem postopku pred sodiščem prve stopnje.

Državno odvetništvo RS je zoper odločitev vložilo tožbo, ki jo je upravno sodišče zavrnilo, in pojasnilo:

»Iz sodbe Vrhovnega sodišča RS opr. št. X Ips 19/2022 z dne 31. 8. 2022 izhaja, da je treba na podlagi prvega odstavka 23. člena Ustave RS razlikovati med upravičenci do BPP zaradi odločanja o obtožbi proti njim (domnevnimi storilci) in upravičenci do BPP zaradi sodnega varstva njihovih pravic, med katere pa lahko sodi tudi oškodovanec. Ta sicer (če ni niti subsidiarni niti zasebni tožilec) ni stranka v kazenskem postopku. Je pa v zvezi s položajem oškodovanca v kazenskem postopku ustavno sodišče z odločbo U-I-5/17 z dne 14. 9. 2017 sledilo sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice in odločilo, da morajo biti oškodovancu s pravnim redom zagotovljena temeljna procesna jamstva, ki mu omogočajo uveljavljanje civilnih zahtevkov, izvirajočih iz kaznivega dejanja. Položaj oškodovanca se torej približuje položaju stranke v kazenskem postopku, v katerem lahko varuje svoje premoženjske in nepremoženjske pravice. Zato je treba za odgovor, ali gre prosilcu kot oškodovancu v kazenskem postopku pravica do BPP po določbah Zakona o brezplačni pravni pomoči (ZBPP), odgovoriti na vprašanje, ali gre v tem postopku skladno s 1. in 7. členom ZBPP v zvezi s 23. členom Ustave RS za uveljavljanje sodnega varstva kakšne od pravic, ki jih oškodovanci imajo. Ustavno sodišče je nadalje v odločbi Up-417/16 z dne 18. 3. 2021 pojasnilo tudi, da oškodovanec pravice, da se kazensko preganja tretja oseba ali da je ta obsojena za kaznivo dejanje, ne more zahtevati neodvisno. Ta pravica je zato neločljivo povezana z njegovo pravico uveljaviti civilnopravni zahtevek. Le v takih primerih zahtevki oškodovanca sodijo v civilni okvir prvega odstavka 6. člena EKČP. Oškodovanec mora imeti možnost, da sodeluje v postopku, če bo od izida slednjega odvisna poznejša odločitev o njegovih pravicah in interesih v civilnem postopku. Kot primer tega Vrhovno sodišče RS v citirani odločbi našteje uveljavljanje PPZ s strani oškodovanca.«

Takšen pa je tudi položaj prosilca v navedeni zadevi – v kazenskem postopku, od izida katerega bi bila odvisna tudi poznejša odločitev o njegovih pravicah in interesih v civilnem postopku, je kot oškodovanec namreč uveljavljal premoženjskopravni zahtevek (PPZ) (do uvedbe civilnega postopka potem ni prišlo, saj je bil prosilcu s kazensko sodbo priznan oškodovančev priglašeni PPZ). Nedvomno je v interesu pravičnosti, da je prosilcu v zvezi z njegovim uveljavljanjem PPZ v kazenskem postopku (predhodno pa tudi pri njegovem vztrajanju pri predlogu za pregon kaznivega dejanja, iz katerega izvira tudi škoda, v zvezi s katero po pooblaščencu je uveljavljal PPZ na glavni obravnavi) omogočeno brezplačno zastopanje po zagovorniku, če sam nima ustreznih sredstev za plačilo zagovornika, saj bo le tako ustrezno varovana njegova pravica do poštenega sojenja iz 23. člena Ustave RS v zvezi s prvim odstavkom 6. člena EKČP. Pravni interes oškodovanca v kazenskem postopku ni neomejen, kar izhaja že iz ZKP, ki oškodovancu daje procesne pravice za varstvo njegovega pravnega interesa na prvi stopnji. Namen teh procesnih pravic je možnost učinkovitega uveljavljanja PPZ oziroma oškodovančevega pravnega interesa. Interes oškodovanca je, da lahko uveljavlja pravice, ki jih ima po ZKP, in da se te lahko spoštujejo. Tako je ravnala tudi toženka, ko je presodila, da uveljavljanje PPZ spada med pravice prosilca v kazenskem postopku po ZKP, ki je kot oškodovanec aktivno legitimiran za postavitev PPZ v tem postopku (pred tem pa mora tudi na glavni obravnavi vztrajati pri predlogu za pregon za kaznivo dejanje zatajitve, da sploh lahko uveljavlja PPZ (tudi) v zvezi z navedenim kaznivim dejanjem). Tako mu je v skladu s prvim odstavkom 23. člena Ustave RS, namenom BPP ter določili 1. in 7. člena ZBPP dodelila izredno BPP, saj je ugotovila, »da ob tem, da mu je bil v kazenskem postopku prisojen njegov priglašeni PPZ, njegova zahteva očitno ni bila nerazumna in ima verjeten izgled za uspeh«. Poleg tega je glede na vse navedene podatke toženka ugotovila, da je zadeva pomembna za osebni in socialni položaj prosilca, ki je prejemnik denarne socialne pomoči.

Uveljavljanje PPZ v kazenskem postopku je v ZKP določeno ravno zaradi interesa oškodovanca in zaradi ekonomičnosti postopka. Res gre za zahtevek, o katerem bi se lahko odločalo v pravdnem postopku, in je torej odločanju o PPZ v kazenskem postopku pridruženi pravdni postopek (adhezijski postopek), vendar je treba upoštevati, da ima upravičenec pravico do izbire, v katerem postopku, ali kazenskem ali pravdnem, bo uveljavljal zahtevek. V primeru uveljavljanja PPZ v kazenskem postopku ima tako prosilec kot oškodovanec že med postopkom od povzročitelja škode, ki je bila povzročena s kaznivim dejanjem, pravico zahtevati povrnitev škode. S tem institutom je tako tistim oškodovancem, ki jim je bila škoda povzročena s kaznivim dejanjem, zagotovljeno varstvo njihovih pravic in interesov neodvisno od morebitne sprožitve hkratnega ali kasnejšega pravdnega postopka za povrnitev škode. Uveljavljanje škode med kazenskim postopkom je zato za varstvo pravic oškodovancev bistvenega pomena, saj jim je tako omogočeno, da pravico do povrnitve škode pridobijo že z zaključkom kazenskega postopka in jim zato kasneje niti ni treba sprožati posebnega pravdnega postopka zaradi povrnitve škode, povzročene s kaznivim dejanjem.

#### 2.8 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP)

##### 2.8.1 Nove zadeve

Vse v letu 2023 prejete zadeve, ki so bile Republiki Sloveniji vročene v opredelitev glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe (razen tistih, ki se nanašajo na iste pritožbene očitke, o katerih se je ESČP že izreklo v sodbi *Pintar in drugi proti Sloveniji*, zaradi česar je Slovenija na predlog ESČP soglašala s sklenitvijo prijateljske poravnave), vsebujejo pomembna pravna vprašanja, ki bodo po odločitvi ESČP lahko imela pomemben vpliv na zakonodajo in/ali sodno prakso domačih sodišč, zato so v nadaljevanju na kratko predstavljene.

###### *2.8.1.1 SIP NEPREMIČNINE, d. o. o., proti Sloveniji, št. 26267/22*

Gospodarska družba SIP Nepremičnine, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba pritožnica) je proti Republiki Sloveniji vložila pritožbo, v kateri zatrjuje kršitve konvencijskih pravic v zvezi z dvema gospodarskima sporoma pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani. Prvi, pod opr. št. VIII Pg 4620/2014 (v nadaljevanju: spor iz leta 2014), ki se je začel po tožbi Nove Ljubljanske banke, d. d., Ljubljana, je bil dodeljen v obravnavo sodniku K. Drugi, pod opr. št. XI Pg 1384/2018 (v nadaljevanju: spor iz leta 2018), ki se je začel po tožbi gospodarske družbe Ledava, d. o. o., Ljubljana, je bil dodeljen v obravnavo sodnici V. Ta je 4. oktobra 2018 izdala sklep, da se oba gospodarska spora združita v skupno obravnavanje in da se spor po združitvi vodi pod opr. št. XI Pg 1384/2018. Predmet obeh sporov je bila ugotovitev ničnosti prodajne pogodbe za nepremičnino, tj. kompleks kinodvoran s pripadajočim zemljiščem v Ljubljani, ki jo je družba pritožnica 13. novembra 2014 sklenila z gospodarsko družbo Kolosej kinematografi, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: prodajna pogodba). Sodišče je ugodilo zahtevku tožečih strank in prodajno pogodbo razglasilo za nično, njegovo odločitev pa je potrdilo Višje sodišče v Ljubljani.

Družba pritožnica trdi, da ji je bila s tem, ko je bil ob združitvi gospodarskih sporov v skupno obravnavanje za vodilnega določen spor iz leta 2018, in ne spor iz leta 2014, kršena pravica do zakonitega (naravnega) sodnika. Odločitev sodnice V. o določitvi vodilnega spora naj bi bila v nasprotju z določbami Sodnega reda. Pritožnica trdi tudi, da je bila sodnica V. pristranska, saj naj bi bila že vnaprej odločena ugoditi tožbenemu zahtevku na ugotovitev ničnosti prodajne pogodbe.

Družba pritožnica v pritožbi zatrjuje še druge nepravilnosti in posledične kršitve konvencijskih pravic v zvezi z vodenjem gospodarskih sporov. Glede teh je ESČP seznanilo vlado, da je podpredsednik sekcije kot sodnik posameznik odločil, da je pritožba nedopustna.

Po neuspešnem postopku za sklenitev prijateljske poravnave je ESČP pozvalo vlado, da se opredeli glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe, pri tem pa zlasti odgovori na naslednji vprašanji:

*Ali je bila družbi pritožnici v postopku pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani (po tem, ko sta bila civilna postopka združena in dodeljena v obravnavo sodnici V.) kršena pravica do sojenja pred sodiščem, ustanovljenim z zakonom, kot to zagotavlja prvi odstavek 6. člena konvencije (glej* Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji *[VS], št. 26374/18, 213. odstavek, 1. december 2020, in* Miracle Europe Kft proti Madžarski*, št. 57774/13, 58. odstavek, 12. januar 2016)? Ali je bilo to sodišče neodvisno in nepristransko, kot to zahteva prvi odstavek 6. člena konvencije?*

###### *2.8.1.2 Landika in drugi proti Sloveniji, št. 45987/22*

Pritožbo so na ESČP vložili pravni nasledniki nekdanjega varčevalca v podružnici Ljubljanske banke, d. d., v Sarajevu, čigar stara devizna vloga je bila po predpisih Bosne in Hercegovine prenesena na privatizacijski račun pri Federaciji BiH. Pravni prednik pritožnikov sredstev na privatizacijskem računu ni uporabil za namene, predpisane z zakonodajo BiH (npr. za nakup nekdanjih družbenih stanovanj, za nakup deležev v gospodarskih družbah v privatizaciji ali za humanitarne namene), prav tako jih ni prenesel nazaj na račun pri banki, čeprav bi bil to lahko storil v skladu z zakonodajo BiH. Na Sklad RS za nasledstvo je v skladu z Zakonom o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 (ZNISESČP) vložil zahtevo za verifikacijo, ki je bila zavrnjena, saj so tovrstne vloge z ZNISESČP izrecno izključene iz opredelitve »neizplačane stare devizne vloge«. Odločitev upravnega organa je potrdilo Upravno sodišče RS, Vrhovno sodišče RS revizije ni dopustilo, ustavno sodišče pa ustavne pritožbe ni sprejelo v obravnavo.

Pritožniki, ki s svojo staro devizno vlogo njihovega pravnega prednika še vedno ne morejo razpolagati, trdijo, da so bili neupravičeno izvzeti iz ZNISESČP. Zato je Slovenija po njihovem mnenju sodbo v zadevi *Ališić in dva druga proti Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Srbiji, Sloveniji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji* neustrezno izvršila, saj se kršitev protokola št. 1 h konvenciji zanje in za vse druge v enakem položaju še vedno nadaljuje.

ESČP je pozvalo vlado, naj se opredeli do sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe, pri tem pa odgovori na naslednja vprašanja:

1. *Ali je pritožnikom, ki ne morejo razpolagati s »staro« devizno vlogo njihovega pravnega prednika, deponirano pri podružnici Ljubljanske banke, d. d., v Sarajevu, kršena pravica iz 1. člena protokola št. 1 h konvenciji?*
2. *Še zlasti, ali je drugi odstavek 2. člena Zakona o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08, kakor ga v tej zadevi razlagajo slovenska sodišča, ob upoštevanju ugotovitev Sodišča v zadevi Ališić in dva druga proti Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Srbiji, Sloveniji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji [VS], št. 60642/08, 109. – 125. odstavek ter 146. in 147. odstavek, skladen z zahtevami iz 1. člena protokola št. 1 h konvenciji?*
3. *Ali so morali pritožniki glede na dejstvo, da njihov pravni prednik ni soglašal s prenosom svoje »stare« devizne vloge na privatizacijski račun, da teh prihrankov ni uporabil v procesu privatizacije ali bil kakor koli drugače izplačan, nositi nesorazmerno breme?*

Ob vročitvi zadeve Republiki Sloveniji je bilo po navedbah ESČP vloženih približno 50 pritožb z bistveno enakim dejanskim in pravnim stanjem, vročena zadeva pa bo morda obravnavana kot vodilni primer.

###### *2.8.1.3 Kunstelj proti Sloveniji, št. 5257/22*

Pritožnik v pritožbi navaja, da je ustvarjalec in avtor zasebnega bloga, na katerem je objavil več zelo žaljivih prispevkov na račun zasebnih tožilcev. V postopku pred domačim sodiščem je bil spoznan za krivega storitve dveh kaznivih dejanj razžalitve in kaznivega dejanja obrekovanja, zaradi česar je bil obsojen na enotno kazen šestih mesecev zapora, ki jo je tudi v celoti prestal. Izpodbija stališče Vrhovnega sodišča RS, po katerem v navedenem primeru ni šlo za uresničevanje pravice do svobode izražanja, ampak za zlorabo človekove sposobnosti govora za javno podajanje negativnih vrednostnih sodb, zaradi česar pritožnik ni upravičen do varstva po konvenciji. Navaja, da Vrhovno sodišče RS ni opravilo tehtanja pravice med svobodo izražanja po 10. členu in pravico do spoštovanja zasebnega življenja po 8. členu konvencije ter mu je na podlagi 17. člena konvencije vnaprej odvzelo pravico do svobode izražanja. Navaja tudi, da ukrep izreka zaporne kazni ni bil niti nujen niti sorazmeren. Zatrjuje, da mu je bila kršena pravica do svobode izražanja iz 10. člena konvencije.

Pritožnik je vložil zahtevek za pravično zadoščenje, v katerem je uveljavljal plačilo premoženjske škode v višini 10.000,00 evra.

Ker je vlada ocenila, da poravnava s pritožnikom ni možna, je v nadaljevanju predstavila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe ter odgovorila na postavljena vprašanja ESČP:

1. *Ali je prišlo do posega v pritožnikovo pravico do izražanja, predvsem v njegovo pravico do razširjanja informacij in idej v smislu prvega odstavka 10. člena konvencije?*
2. *Če je odgovor na prvo vprašanje pozitiven, ali je bil poseg s kazensko obsodbo in izrekom zaporne kazni v skladu z drugim odstavkom 10. člena konvencije?*
3. *Ali je bil poseg sorazmeren z legitimnim ciljem? Ali so domača sodišča podala ustrezne in zadostne razloge za utemeljitev izrečene sankcije (glej Skałka proti Poljski,* *št. 43425/98, 35.–42. odstavek, 27. maj 2003; Kanellopoulou proti Grčiji, št. 28504/05, 34.–40. odstavek, 11. oktober 2007; Ruokanen in drugi proti Finski, št. 45130/06, 35.–52. odstavek, 6. april 2010; Savva Terentyev proti Rusiji, št. 10692/09, 61.–86. odstavek, 28. avgust 2018; Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski [VS], št. 18030/11, 168. odstavek, 8. november 2016, in Stomakhin proti Rusiji, št. 52273/07, 125.–132. odstavek, 9. maj 2018)?*

###### *2.8.1.4 A proti Sloveniji, št. 53790/22*

Predmet pritožbe, ki jo je domnevno vložila mladoletna pritožnica A, je njena namestitev v zavod, zaradi česar naj bi bila v nasprotju z 8. členom konvencije prikrajšana za družinsko življenje z očetom in sorojenci (očitana kršitev pravice do družinskega življenja). Pritožnica je bila namreč nameščena v zavod po tem, ko je večkrat pobegnila od mame v času, ko je bila skladno z začasno odredbo pri njej. Pritožnica v pritožbenem postopku nasprotuje ugotovitvam pristojnih organov, da jo oče odtujuje od mame. Poleg tega meni, da v postopku nima na razpolago nobenih pravnih sredstev, saj ji pravni sistem ne priznava procesne subjektivitete. Pritožnica v pritožbi navaja, da njene želje niso bile ustrezno upoštevane, pristojni organi pa ji tudi niso postavili zagovornika ali skrbnika *ad litem*, ki bi zaščitil njene interese, kljub temu, da je med staršema očitno navzkrižje interesov. Pritožnica je pritožbo večkrat dopolnila ter na podlagi 39. člena poslovnika Sodišča vložila tudi predlog za začasni ukrep, ki ga je ESČP zavrnilo.

Upoštevajoč trenutno sodno prakso ESČP Državno odvetništvo RS ocenjuje, da bo sodba v obravnavani zadevi *A proti Republiki Sloveniji* pomembno prispevala k razjasnitvi, ali v postopku ugotovljena čustvena zloraba s strani enega od staršev pomeni ustrezne in zadostne razloge za odvzem otroka ter njegovo namestitev v zavod in omejitev stikov. Prav tako bo razjasnila tudi dileme, ki so se v obravnavani zadevi odprle glede kolizijskega zastopnika v razmerju do zastopnika otrokovih pravic. Očitki pritožnice se namreč nanašajo tudi na to, da ji v domačem postopku ni bil imenovan kolizijski zastopnik ter da izjava njene volje v postopku pred CSD ter imenovanje zastopnika otrokovih pravic ni dovolj, upoštevajoč sodbo ESČP v zadevi *C proti Hrvaški* (št. 80117/17).

Z dopisom, s katerim je Republiko Slovenijo seznanilo s pritožbo, je ESČP pozvalo vlado k opredelitvi do naslednjih vprašanj:

1. *Ali so bile odločitve o namestitvi pritožnice v izključno vzgojo in varstvo njene matere in o namestitvi v javno varstvo stran od bratov in sester ter prepoved stikov med njo in njenim očetom v skladu z 8. členom konvencije (glej Strand Lobben in drugi proti Norveški [VS], št. 37283/13, 202.–213. odstavek, 10. september 2019)?*
2. *Kateri ukrepi so bili sprejeti z namenom varovanja interesov pritožnice v postopku v zvezi z ureditvijo varstva in vzgoje ter stikov (glej zlasti C proti Hrvaški, št. 80117/17, 77. odstavek, 8. oktober 2020)?*

###### *2.8.1.5 Pušnik proti Sloveniji, št. 41541/22*

Pritožba se nanaša na kazenski postopek pred Okrožnim sodiščem v Mariboru, v katerem je bil pritožnik med drugim obsojen zaradi poskusa uboja nekdanje partnerice. Po pridržanju je policija na podlagi njegove podpisane privolitve preiskala njegov telefon. Čeprav je bil pritožnik ob aretaciji poučen o svojih pravicah do obrambe, v tem obdobju ni imel odvetnika. V zvezi s tem se je v svojih pritožbah pritožil glede privilegija zoper samoobtožbo, vendar je bila ta zavrnjena v bistvu zaradi tega, ker je pritožnik privolil v preiskavo telefona. Kasneje v sojenju je predsednik senata odločil, da se pritožnik odstrani iz sodne dvorane med zaslišanjem oškodovanke (njegove nekdanje partnerke) na podlagi zahteve njenega zastopnika. Ni jasno, ali je bil pritožnikov odvetnik prisoten v času navedenega zaslišanja. Pritožnik se je pri pritožbenih sodiščih pritoževal, da ta odločitev ni bila podprta z nobenim razlogom niti ob odločanju niti v sodbi, s katero je bil obsojen, vendar brez uspeha. Njegove pritožbe zoper obsodbo, vključno z njegovo ustavno pritožbo, so bile pretežno neuspešne.

Pritožnik se pritožuje zaradi zatrjevane kršitve pravice do poštenega sojenja iz 6. člena konvencije, ker je njegov mobilni telefon, ki je vseboval obremenilne dokaze, policija preiskala, ne da bi bil takrat ustrezno obveščen o svojih pravicah v postopku in brez sodelovanja odvetnika, in ker so bili ti dokazi kasneje uporabljeni za njegovo obsodbo. Pritožnik se pritožuje tudi zaradi odločitve sodišča o njegovi odstranitvi iz sodne dvorane med zaslišanjem oškodovanke, zaradi česar ni mogel spremljati in sodelovati pri njenem zaslišanju, kar naj bi bilo v nasprotju s prvim odstavkom in točko d tretjega odstavka 6. člena konvencije. Zatrjuje, da domača sodišča niso navedla nobenih razlogov, ki bi upravičevali to odločitev.

ESČP je vladi zastavilo naslednji vprašanji:

1. *Ali je preiskava pritožnikovega mobilnega telefona in uporaba teh dokazov v kazenskem postopku proti njemu, ob upoštevanju sojenja kot celote, povzročila kršitev prvega odstavka 6. člena konvencije (glej, mutatis mutandis, Bykov proti Rusiji [GC], št. 4378/02, 89.–93. odstavek, 10. marec 2009)?*
2. *Ali je prišlo do kršitve prvega odstavka in točke d tretjega odstavka 6. člena konvencije v zvezi z odločitvijo okrožnega sodišča o odstranitvi pritožnika iz sodne dvorane med zaslišanjem oškodovanke? Zlasti, ali je bila ta odločitev ustrezno obrazložena in ali so jo spremljala zadostna procesna jamstva in izravnalni dejavniki za izravnavo prikrajšanosti obrambe (glej, mutatis mutandis, Schatschaschwili proti Nemčiji [VS], št. 9154/10, 111.–131. odstavek, ESČP 2015; Papadakis proti Nekdanji jugoslovanski Republiki Makedoniji, št. 50254/07, 91.–95. odstavek, 26. februar 2013, in Bocos-Cuesta proti Nizozemski, št. 54789/00, 71. odstavek, 10. november 2005)?*

###### *2.8.1.6 Svetek proti Sloveniji, št. 23308/22*

Pritožnica je 17. julija 2017 vložila ustavno pritožbo. Postopek pred ustavnim sodiščem se je končal 15. februarja 2022, ko je bila odločba vročena pritožnici.

Pritožnica je nato vložila pritožbo na ESČP. Sklicuje se na kršitev pravice do poštenega sojenja (dostop do sodišča, pošteno sojenje, sojenje v razumnem roku in domneva nedolžnosti) po 6. členu konvencije. ESČP obravnava pritožbo z vidika sojenja v razumnem roku, v preostalem delu pa je sodnik posameznik odločil, da je pritožba nedopustna.

Vlada se v tej zadevi ni odločila za sklenitev poravnave s pritožnico, zato je v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe ter se opredelila do vprašanj, ki ju je zastavilo ESČP:

1. *Ali je prvi odstavek 6. člena konvencije v civilnem ali kazenskem delu uporabljiv v postopku v predmetni zadevi, vključno s postopkom pred ustavnim sodiščem?*
2. *Če je, ali trajanje postopka pred ustavnim sodiščem v predmetni zadevi pomeni kršitev zahteve po sojenju v razumnem roku v smislu prvega odstavka 6. člena konvencije (glej Oršuš in drugi proti Hrvaški [VS], št.*[*15766/03*](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2215766/03%22]})*, 108. in 109. odstavek, ECHR 2010; Project-Trade, d. o. o., proti Hrvaški, št.*[*1920/14*](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%221920/14%22]})*, 99.–104. odstavek, 19. november 2020, in Šikić proti Hrvaški, št.*[*9143/08*](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%229143/08%22]})*, 37. in 38. odstavek, 15. julij 2010)?*

###### *2.8.1.7 Turk proti Sloveniji, št. 55957/22*

Pritožnik je 17. decembra 2018 vložil ustavno pritožbo. Postopek pred ustavnim sodiščem se je končal 5. avgusta 2022, ko je bil sklep o nesprejetju ustavne pritožbe vročen pritožniku.

Pritožnik je nato vložil pritožbo na ESČP. Sklicuje se na kršitev pravice do poštenega sojenja (sojenje v razumnem roku) po 6. členu in na kršitev svobode izražanja po 10. členu konvencije. ESČP obravnava pritožbo po 6. členu konvencije, v preostalem delu pa je sodnik posameznik odločil, da je pritožba nedopustna.

Vlada se v tej zadevi ni odločila za sklenitev poravnave s pritožnikom, zato je v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe ter se opredelila do vprašanja, ki ji ga je zastavilo ESČP:

*Ali trajanje postopka pred ustavnim sodiščem v predmetni zadevi pomeni kršitev zahteve po sojenju v razumnem roku v smislu prvega odstavka 6. člena konvencije?*

Pritožnik ni odgovoril na pisna stališča vlade.

###### *2.8.1.8 Piro Planet, d. o. o., proti Sloveniji, št. 34568/22*

Pritožbo je vložilo podjetje, ki se ukvarja s proizvodnjo in dobavo pirotehničnih sredstev, poseduje pa tudi trgovino za maloprodajo pirotehničnih sredstev. Pritožba se nanaša na prepoved prodaje pirotehničnih sredstev kot enega od ukrepov, sprejetih v odlokih za zajezitev epidemije COVID-19, v času od 21. decembra 2020 do 15. januarja 2021. Družba pritožnica zatrjuje, da je zaradi prepovedi utrpela občuten padec prihodkov iz naslova prodaje (zmanjšanje prihodkov v letu 2020 za 79 % v primerjavi z letom 2019), za kar Republika Slovenija ni plačala nobene odškodnine.

Družba je vložila na ustavno sodišče pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti odlokov, ki so vsebovali prepovedi prodaje pirotehničnih sredstev. Ustavno sodišče je presojo zavrnilo, ker so odloki v času odločanja pred ustavnim sodiščem nehali veljati.

Družba pritožnica zatrjuje kršitev prvega odstavka 6. člena konvencije, ker je ustavno sodišče arbitrarno zavrnilo presojo ustavnosti in zakonitosti odlokov, pri čemer svoje odločitve ni dovolj natančno obrazložilo. Zatrjuje, da ni imela dostopa do sodišča, da ni imela resnih možnosti izpodbijati odlokov in da ukrepi niso bili predvidljivi, niso sledili legitimnemu cilju in niso bili sorazmerni, s čimer naj bi bila kršena tudi njena pravica iz 1. člena protokola št. 1 h konvenciji (varstvo premoženja).

Ker vlada ni soglašala s sklenitvijo prijateljske poravnave, bo odgovorila na naslednja vprašanja ESČP:

1. *Ali se za postopek v tej zadevi uporablja civilni del prvega odstavka 6. člena konvencije (glej Project-Trade, d. o. o., proti Hrvaški, št. 1920/14, 68. odstavek, 19. november 2020)? Če je odgovor pritrdilen, ali je imela družba pritožnica dostop do sodišča, ki bi presojalo o njenih civilnih pravicah v skladu s prvim odstavkom 6. člena konvencije? Ali je bila družba pritožnica deležna poštenega sojenja o njenih civilnih pravicah, kot to določa prvi odstavek 6. člena konvencije?*
2. *Ali je prišlo do posega v pravico družbe pritožnice do mirnega uživanja premoženja v smislu določbe 1. člena protokola št. 1 h konvenciji (glej Rola proti Sloveniji, št. 12096/14 in 39335/16, 71. odstavek, 4. junij 2019)? Če je odgovor pritrdilen, ali je bil poseg v premoženje družbe pritožnice pospremljen z zadostnimi procesnimi garancijami zoper arbitrarnost, kot to zahteva 1. člen protokola št. 1 h konvenciji? Poleg tega, ali je bil poseg v mirno uživanje premoženja družbe pritožnice zakonit, predvidljiv in potreben za nadzor nad uporabo njenega premoženja v skladu s splošnim interesom? Ali je poseg povzročil pretirano breme za družbo pritožnico (glej, na primer, Vékony proti Madžarski, št. 65681/13, 32.–36. odstavek, 13. januar 2015)?*

###### *2.8.1.9 Beganović proti Sloveniji, št. 449/23*

Pritožba se nanaša na prekrškovni postopek, v katerem je bilo ugotovljeno, da je pritožnik storil prekršek zaradi motenja javnega reda in miru. Policisti so na podlagi pričevanja sosedov ugotovili, da je pritožnik vznemirjal sosede s poslušanjem glasne glasbe v avtomobilu, parkiranem pred njegovo hišo, in mu izrekli globo v višini 104,32 evra. Pritožnik je vložil zahtevo za sodno varstvo zoper plačilni nalog, v kateri je izpodbijal izjavi obeh sosedov in trdil, da sta bila policista pristranska, ker sta bila sodelavca očeta enega od sosedov. Okrajno sodišče v Kopru je zavrnilo zahtevo za sodno varstvo in potrdilo plačilni nalog na podlagi dokumentacije iz spisa, ki ga je poslala policija. Ustne obravnave ni izvedlo. Višje sodišče v Kopru je pritožbo pritožnika zavrnilo. Ugotovilo je, da je imel pritožnik možnost predstaviti svojo zadevo v zahtevi za sodno varstvo in da zaslišanje ni bilo potrebno. Ustavno sodišče je pritožnikovo ustavno pritožbo zavrglo.

Pritožnik v pritožbi trdi, da so mu bile kršene pravice iz 6., 14. in 17. člena konvencije. ESČP je odločilo, da sta zatrjevani kršitvi 14. in 17. člena nedopustni, ter pozvalo vlado, da odgovori na naslednja vprašanja:

*Ali je bil pritožnik v skladu s prvim odstavkom 6. člena konvencije deležen poštenega sojenja v postopku po kazenski obtožbi proti njemu (glej Flisar proti Sloveniji, št. 3127/09, 26. odstavek, 29. september 2011; Mirovni inštitut proti Sloveniji, št. 32303/13, 13. marec 2018; Cimperšek proti Sloveniji, št. 58512/16, 30. junij 2020; Milenović proti Sloveniji, št. 11411/11, 28. februar 2013, in Kariž proti Sloveniji [odbor], št. 24383/12, 13. november 2014)? Še posebej, ali je imel pritožnik učinkovito možnost izpodbijati plačilni nalog pred sodiščem, ki mu je zagotavljalo jamstva iz 6. člena, vključno s pravico do javne obravnave (Flisar, navedena zgoraj, 36. in 37. odstavek)?*

##### 2.8.2 Pomembnejše zaključene zadeve

### 

###### 2.8.2.1 Sodba, v kateri je bila ugotovljena kršitev konvencije[[46]](#footnote-46)

*Letonje proti Sloveniji*, št. 10397/20

ESČP je 6. julija 2023 odločilo, da je bila pritožniku kršena pravica iz prvega odstavka 6. člena konvencije, in Republiki Sloveniji naložilo, da mora pritožniku plačati stroške postopka v višini 465 evrov.

Zadeva se nanaša na neizvedeno ustno obravnavo v prekrškovnem postopku. Pritožnik je bil oglobljen zaradi nedostojnega vedenja zoper policiste po Zakonu o varstvu javnega reda in miru. Vložil je zahtevo za sodno varstvo, v kateri je izpodbijal očitke policistov v zvezi z njegovim vedenjem. Okrajno sodišče v Celju je zavrnilo njegovo zahtevo in potrdilo plačilni nalog na podlagi dokumentacije, prejete od policije, ki je vsebovala plačilni nalog, povzetek dejstev policije in pritožnikovo zahtevo za sodno varstvo. Okrajno sodišče je zavrnilo pritožnikov predlog za »zaslišanje vseh prič« zaradi neutemeljenosti in ni izvedlo ustne obravnave. Pritožnik je vložil ustavno pritožbo zoper sodbo okrajnega sodišča, ki jo je ustavno sodišče zavrglo, ker pritožnik ni predložil obrazloženega predloga za izjemno obravnavo ustavne pritožbe.

Vlada RS je vložila ugovor o neizčrpanju notranjih pravnih sredstev, ker pritožnik ni predložil razlogov za izjemno obravnavo zadeve v ustavni pritožbi. ESČP je ugovor zavrnilo.

Pritožnik se je pritožil na podlagi prvega odstavka 6. člena konvencije, da okrajno sodišče ni zaslišalo prič in mu ni ponudilo možnosti zaslišanja na ustni in javni obravnavi. Splošna načela v zvezi s pravico do ustne in javne obravnave so povzeta v sodbah v zadevah *Jussila proti Finski* [VS], št. 73053/01, 40.–45. odstavek, ESČP 2006-XIV in *Flisar proti Sloveniji*, št. 3127/09, 33.–35. odstavek, 29. september 2011. Kot v navedeni zadevi *Flisar proti Sloveniji*, v kateri je okrajno sodišče potrdilo odločitev policije na podlagi dokumentacije, ki jo je predložila policija, brez opravljene ustne in javne obravnave, se tudi predmetna zadeva nanaša na prekrškovni postopek, v katerem je bil pritožnik spoznan za krivega prekrška nedostojnega vedenja zoper policiste izključno na podlagi opažanj policistov, pritožnikov predlog za »zaslišanje vseh prič« pa je zavrnilo kot neutemeljen.

V zahtevi za sodno varstvo je pritožnik izpodbijal plačilni nalog in verodostojnost nekaterih navedb policije v zvezi z njegovim vedenjem. Priznal je, da je bil vinjen in da se je naslonil na policijsko vozilo, zanikal pa je obtožbo policije, da se ni umaknil od vozila na zahtevo policista in da je pel oziroma se drugače nedostojno vedel do policistov.

ESČP je ugotovilo, da so bila podlaga za pritožnikovo obsodbo tudi prerekana dejstva, ki so jih navedli policisti. Navedlo je, da je v takih primerih ustna obravnava lahko bistvenega pomena za zaščito interesov obtožene osebe, tako da se verodostojnost ugotovitev policistov ustrezno preveri. ESČP je menilo, da okrajno sodišče za zagotovitev poštenega sojenja ni moglo pravilno ugotoviti dejstev ali pritožnikove krivde, ne da bi neposredno ocenilo dokaze na ustni obravnavi (zgoraj navedena zadeva *Flisar proti Sloveniji*, 37.–39. odstavek, in *Berdajs proti Sloveniji* (sklep), št. 10390/09, 27. marec 2012), zaradi česar je prišlo do kršitve prvega odstavka 6. člena konvencije.

Pritožnik je zahteval 6.048 evrov za premoženjsko in nepremoženjsko škodo ter 515 evrov za stroške in izdatke, ki so nastali pred domačimi sodišči in pred ESČP. ESČP je pritožniku ugodilo le v delu zahtevka, ki se je nanašal na plačilo stroškov in izdatkov, ter odločilo, da mu mora tožena država v treh mesecih po dokončnosti sodbe plačati 465 evrov.

###### 2.8.2.2 Sklep o izbrisu zadeve s seznama zadev, ker je bila pritožba rešena

*2.8.2.2.1 Weickert proti Sloveniji, št. 11841/21*

Pritožnik, nemški državljan, je v pritožbi zatrjeval, da bi mu bila v primeru njegove izročitve Združenim državam Amerike, kjer bi lahko bil obsojen na *de facto* dosmrtni zapor in na nesorazmerno zaporno kazen, kršena prepoved mučenja iz 3. člena konvencije.

ESČP je ugotovilo, da je 18. avgusta 2020 Ministrstvo za pravosodje odobrilo izročitev pritožnika ZDA, vendar je pritožnik to odločbo izpodbijal pred Upravnim sodiščem RS, ki je odločbo ministrstva odpravilo in odredilo ponovno obravnavo zadeve. Vrhovno sodišče RS je 31. avgusta 2022 razveljavilo sodbo Upravnega sodišča RS in mu jo vrnilo v ponovno odločanje. Medtem je Okrožno sodišče v Novem mestu 3. februarja 2022 odločilo, da se pritožniku odpravi pripor, ker se približuje zakonsko določenemu najdaljšemu roku tridesetih mesecev. Ker je bil pritožnik 4. februarja 2022 izpuščen iz pripora, je vlada trdila, da Slovenija pritožnika ne bo izročila ZDA, in navedla, da je pritožnik verjetno že zapustil državo. ESČP je menilo, da okoliščine tega primera kažejo, da postopki glede odobritve pritožnikove izročitve dejansko potekajo, vendar je bil pritožnik izpuščen iz pripora v Sloveniji, zato ni več nevarnosti njegove izročitve ZDA v okviru postopka, ki je predmet pritožbe.

ESČP je 16. februarja 2023 na podlagi točke b prvega odstavka 37. člena konvencije zadevo izbrisalo s seznama zadev, ker je na podlagi okoliščin mogoče sklepati, da je bila pritožba rešena.

###### 2.8.2.3 Sklep o izbrisu zadeve s seznama zadev zaradi neaktivnosti pritožnika

*2.8.2.3.1 Halkić proti Sloveniji, št. 21989/22*

Pritožnik je v pritožbi zatrjeval kršitev pravice do spoštovanja zasebnega življenja iz 8. člena konvencije, do katere naj bi prišlo v domačem sodnem postopku za plačilo odškodnine zaradi objave njegove fotografije in imena v povezavi z obtožbo spletne goljufije v zelo razširjenem slovenskem časopisu in na njegovi spletni strani. Pritožnik je v domačem postopku proti izdajatelju zatrjeval, da z obtožbami ni imel nič, da je novinar zamenjal identiteto domnevnega goljufa in da bi ga morali šteti za nedolžnega. Okrajno sodišče v Ljubljani, ki je njegov zahtevek zavrnilo, je med drugim ugotovilo, da pritožnik ni predložil nobenega dokaza v podporo svoji trditvi, da je obstajal drug Ibrahim Halkić, ki naj bi izvedel spletno goljufijo, da pritožnik ni dokazal, da ni bil on tisti, ki je prevaral Slovenke, in da mu ni uspelo dokazati, da proti njemu v Bosni in Hercegovini ne teče noben postopek v zvezi s predmetnimi obtožbami. Njegova pritožba in predlog za dopustitev revizije ter tudi ustavna pritožba so bili zavrnjeni. Pritožnik je trdil, da je navedena objava resno škodovala njegovemu ugledu in imela škodljive posledice za njegovo vsakdanje življenje. Po njegovem mnenju postopek, ki ga je sprožil v zvezi s tem, ni spoštoval njegove pravice do dostojanstva in zasebnosti.

Vlada je v stališčih glede dopustnosti in utemeljenosti predstavila dejansko stanje in odgovorila na zastavljeno vprašanje ter sprejela stališče, da zatrjevana kršitev ni podana. Pritožnik na stališča vlade ni odgovoril niti ni vložil zahtevka za pravično zadoščenje. ESČP je na podlagi točke a prvega odstavka 37. člena konvencije zadevo izbrisalo s seznama zadev, ker je na podlagi okoliščin možno sklepati, da pritožnik ne namerava vztrajati pri svoji pritožbi.

*2.8.2.3.2 Plut proti Sloveniji, št. 27464/21*

Pritožnik se je v pritožbi pred ESČP skliceval na kršitev pravice do poštenega sojenja in sojenja v razumnem roku po 6. členu konvencije.

Vlada se ni odločila za sklenitev poravnave s pritožnikom, zato je v drugi fazi postopka vložila pisna stališča glede sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe ter se opredelila do vprašanja, ki ji ga je zastavilo ESČP:

*Ali trajanje postopka pred ustavnim sodiščem v predmetni zadevi pomeni kršitev zahteve po sojenju v razumnem roku v smislu prvega odstavka 6. člena konvencije?*

Pritožnik je vložil odgovor na pisna stališča vlade v slovenskem jeziku, prevoda v uradni jezik ESČP pa ni predložil niti po pozivu ESČP. Ker je na podlagi okoliščin ESČP sklepalo, da pritožnik ne namerava vztrajati pri svoji pritožbi, jo je na podlagi točke a prvega odstavka 37. člena konvencije izbrisalo s seznama zadev.

###### 2.8.2.4 Sodba proti drugi visoki pogodbenici konvencije (intervencija Slovenije v postopku pred Velikim senatom ESČP)

*FU QUAN, s. r. o., proti Češki*, št. 24827/14

Senat je 17. marca 2022 izdal sodbo, v kateri je ESČP ugotovilo kršitev lastninske pravice po 1. členu protokola št. 1 h konvenciji zaradi hrambe blaga družbe pritožnice skoraj leto in pol po tem, ko je bil kazenski postopek zoper njenega generalnega direktorja in sodelavca končan z oprostilno sodbo. Po mnenju ESČP za tako dolgotrajno hrambo blaga družbe pritožnice ni bilo opravičljivih razlogov. Češka je zoper sodbo senata vložila zahtevo za ponovno obravnavo zadeve pred velikim senatom ESČP.

Ker se je predmet te zadeve dotikal najosnovnejših načel sistema konvencije, kar vpliva na vse visoke pogodbenice pri uporabi konvencije, je Republika Slovenija intervenirala na strani Češke. Zahteva po izčrpanju domačih pravnih sredstev, določena v prvem odstavku 35. člena konvencije, je namreč temelj celotnega sistema konvencije. Poleg tega je pomen načela subsidiarnosti, na katerem temelji mehanizem konvencije, posebej poudarjen že v preambuli konvencije, ki potrjuje, da imajo visoke pogodbenice glavno odgovornost za zagotavljanje pravic in svoboščin, opredeljenih v konvenciji in njenih protokolih. Republika Slovenija je menila, da je senat brez zadovoljive obrazložitve odstopil od obstoječe sodne prakse ESČP glede izčrpanja domačih pravnih sredstev.

Veliki senat je 1. junija 2023 sprejel sodbo, s katero je izrekel pritožbo za nedopustno, *inter alia* zaradi neizčrpanja notranjih pravnih sredstev, ter pritrdil argumentom tožene pogodbenice in intervenientk. Poudaril je, da morajo pritožniki, tudi v tistih jurisdikcijah, kjer so domača sodišča v civilnih postopkih sposobna ali celo dolžna proučiti primer po uradni dolžnosti, kršitve, ki jih morda nameravajo naknadno predložiti ESČP, uveljavljati najprej pred domačimi sodišči. Pri tem se razume, da mora ESČP za namene izčrpanja domačega pravnega sredstva upoštevati ne le dejstva, ampak tudi pravne argumente, predstavljene v domači državi. Prav tako po mnenju velikega senata ni dovolj, da je kršitev konvencije »razvidna« iz dejstev primera ali pritožnikovih navedb. Pritožnik se mora dejansko pritožiti, izrecno ali vsebinsko, na takšen način, ki ne pušča nobenega dvoma, da je bila ista pritožba, ki je bila pozneje predložena ESČP, dejansko vložena na domači ravni.

#### 2.9 Postopki pred Sodiščem Evropske unije

##### 2.9.1 Pomembnejše nove zadeve

Slovenija se je v letu 2023 vključila v tri postopke predhodnega odločanja na podlagi 267. člena PDEU, ki so bili začeti na predlog slovenskega predložitvenega sodišča (*Kubera*, *Interzzero e. a.* in *T-2*), v dveh postopkih po neposredni tožbi pa je sodelovala kot intervenientka (*Avstrija proti Evropski komisiji* in *Evropska komisija proti Madžarski*). V letu 2023 je bila Sloveniji vročena ena tožba Komisije zaradi kršitev prava Evropske unije.

V nadaljevanju so predstavljene zadeve, v katerih je Slovenija aktivno sodelovala v pisnem delu postopka.

###### 2.9.1.1 Postopki predhodnega odločanja

*2.9.1.1.1 Kubera, C-144/23*

Predmetni postopek predhodnega odločanja teče na predlog vrhovnega sodišča, ki Sodišču zastavlja pomembno vprašanje, ali tretji odstavek 267. člena PDEU nasprotuje ureditvi na podlagi Zakona o pravdnem postopku, po kateri vrhovno sodišče v postopku odločanja o dopustitvi revizije ne opravlja presoje, ali iz predloženega predloga stranke za predhodno odločanje izhaja njegova obveznost postaviti predhodno vprašanje Sodišču.

Glede prvega vprašanja se je v svoji odločbi opredelilo ustavno sodišče, ki je menilo, da iz prava EU izhaja obveznost, da vrhovno sodišče bodisi v fazi dopustitve revizije ali v reviziji na Sodišče naslovi vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predlagala stranka, če pa svojo dolžnost, ki jo ima po tretjem odstavku 267. člena PDEU, opusti, mora svojo odločitev v odločbi obrazložiti. Ker se vrhovno sodišče s tako razlago ni strinjalo, je na Sodišče naslovilo naslednji vprašanji:

*Ali tretji odstavek 267. člena PDEU nasprotuje ureditvi Zakona o pravdnem postopku, po kateri vrhovno sodišče v postopku odločanja o dopustitvi revizije ne opravlja presoje, ali iz predloženega predloga stranke za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije izhaja njegova obveznost postaviti predhodno vprašanje?*

*Če je odgovor na prvo vprašanje pozitiven, pa tudi:*

*Ali je treba 47. člen listine glede zahteve po obrazloženosti sodnih odločb razlagati tako, da gre pri procesnem sklepu, s katerim se zavrne strankin predlog za dopustitev revizije na podlagi Zakona o pravdnem postopku, za »sodno odločbo«, ki mora vsebovati razloge, zakaj predlogu stranke za postavitev predhodnega vprašanja na Sodišče Evropske unije v zadevi ni treba ugoditi?*

*2.9.1.1.2 Interzzero e. a., C-254/23*

Republika Slovenija se je vključila v predmetni postopek za sprejetje predhodne odločbe, ki teče na predlog ustavnega sodišča. To je v postopku za oceno ustavnosti določb Zakona o varstvu okolja (ZVO-2), ki urejajo sistem proizvajalčeve razširjene odgovornosti in prehodno obdobje za uveljavitev novega sistema proizvajalčeve razširjene odgovornosti, Sodišču zastavilo več vprašanj o skladnosti ureditve po ZVO-2, ki je predmet ustavne presoje, s pravom Unije, in sicer:

*1. Ali se lahko šteje za podjetje, ki je pooblaščeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena iz drugega odstavka 106. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (upoštevaje 14. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv), da je pravna oseba z izključno pravico do izvajanja dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode na ozemlju Republike Slovenije, ki zajema:*

* *sklepanje pogodb s proizvajalci določenih proizvodov, s katerimi ti pooblastijo to pravno osebo, da v njihovem imenu zagotovi ustrezno ravnanje z odpadki iz teh proizvodov;*
* *organizacijo sistema zbiranja in obdelave odpadkov (sklepanje pogodb z gospodarskimi družbami, da v imenu organizacije zberejo in ustrezno obdelajo vse zbrane odpadke iz proizvodov, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost) in*
* *vodenje evidence o proizvodih, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost in so dani na trg v Republiki Sloveniji, ter evidence o zbranih in obdelanih odpadkih iz proizvodov, za katere velja proizvajalčeva razširjena odgovornost, ter pošiljanje teh podatkov ministrstvu,*

*in mora v zvezi z opravljanjem te dejavnosti sklepati pogodbe tako s proizvajalci, ki imajo obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, kot z gospodarskimi družbami, ki bodo izvajale zbiranje in obdelavo odpadkov?*

*2. Ali je treba 16. in 17. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri sme dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode opravljati le ena pravna oseba na ozemlju države članice na nepridobiten način, kar pomeni, da prihodki ne presegajo dejanskih stroškov za skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in da mora ta pravna oseba dobiček uporabiti le za izvajanje dejavnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?*

*3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen, ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri država članica spremeni dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti za istovrstne proizvode iz regulirane pridobitne tržne dejavnosti, ki jo opravlja več gospodarskih subjektov, v dejavnost, ki jo sme izvajati le ena organizacija in ki mora to dejavnost izvajati nepridobitno v smislu vprašanja iz 2. točk?*

*4. Ali je treba določbe prava EU iz vprašanja iz 3. točke razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, po kateri zaradi uveljavitve nove zakonske ureditve skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti posledično po sili zakona (ex lege) ta posega v posamična razmerja tako, da prenehajo veljati vse pogodbe, sklenjene med gospodarskimi subjekti, ki so izvajali dejavnost skupnega izpolnjevanja proizvajalčeve razširjene odgovornosti po prejšnji ureditvi, in proizvajalci, ki imajo obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ter med gospodarskimi subjekti, ki so izvajali dejavnost skupnega izpolnjevanja proizvajalčeve razširjene odgovornosti po prejšnji ureditvi, in gospodarskimi subjekti, ki izvajajo dejavnost zbiranja in obdelave odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?*

*5. Ali je treba v okoliščinah sprejetja nove zakonske ureditve, opisane v vprašanjih iz 3. in 4. točke, načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da zakonodajalec mora določiti prehodno obdobje in/ali sistem nadomestil? Če je odgovor pritrdilen, katera merila opredeljujejo razumnost prehodnega obdobja oziroma razumnost sistema nadomestil?*

*6. Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri je proizvajalcem, ki imajo obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti in dajejo na trg 51 odstotkov istovrstnih proizvodov, za katere velja obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti, naložena obveznost ustanovitve pravne osebe, ki bo izvajala dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in morajo proizvajalci istovrstnih proizvodov ob morebitnem odvzemu dovoljenja tako pravno osebo ponovno ustanoviti oziroma ali je treba zgoraj navedene določbe prava EU razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri smejo biti imetniki poslovnega deleža v tej pravni osebi le proizvajalci?*

*7. Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati na način, da nasprotujejo ureditvi, po kateri proizvajalci, ki so lastniki poslovnega deleža pravne osebe, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ne smejo biti oseba, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti v tej pravni osebi?*

*8. Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati na način, da nasprotujejo ureditvi, po kateri proizvajalec, ki je lastnik poslovnega deleža pravne osebe, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in pravna oseba, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, ne smeta biti:*

* *neposredno ali posredno kapitalsko povezana z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v pravni osebi, ki izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, in ne smeta imeti v njej upravljavskih ali nadzorstvenih pravic;*
* *kapitalsko ali sorodstveno povezana z osebo, ki ima ali nadzira glasovalne pravice v organu upravljanja ali organu nadzora ali zastopa osebe iz prejšnje alineje?*

*9. Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, 49., 56. in 106. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu ter 8. in 8.a člen Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri omejitve iz 7. in 8. vprašanja veljajo tudi za člana poslovodnega organa pravne osebe, ki izvaja dejavnost skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, njenega nadzornega organa ali zastopnika?*

*10. Ali je treba 16. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter 49. in 56. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi, po kateri morajo proizvajalci, za katere velja obveznost proizvajalčeve razširjene odgovornosti in ki dajejo na trg proizvode, namenjene za uporabo v gospodinjstvu, obvezno skleniti pogodbo, s katero pooblastijo pravno osebo, ki ima dovoljenje za izvajanje dejavnosti skupnega izpolnjevanja obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti, za izpolnjevanje svojih obveznosti proizvajalčeve razširjene odgovornosti?*

*2.9.1.1.3 T-2, C-562/23*

Upravno sodišče RS, ki odloča o upravnem sporu tožeče stranke T-2, d. o. o., zoper toženo stranko Agencijo za komunikacijska omrežja in storitve (AKOS) zaradi odprave odločbe, s katero je AKOS zavrnila zahtevo družbe T-2 za podaljšanje veljavnosti odločbe o dodelitvi radijskih frekvenc, je prekinilo postopek in odločilo, da Sodišču pošlje predlog za predhodno odločanje.

Predložitveno sodišče je Sodišču zastavilo več vprašanj, ki se med drugim nanašajo na uporabo in razlago določb Direktive (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah glede podaljšanja trajanja uporabe individualnih pravic za brezžične širokopasovne elektronske komunikacijske storitve v položajih, ko so bile individualne pravice uporabe radiofrekvenčnega spektra dodeljene več let pred sprejetjem direktive, a v času njene uveljavitve oziroma roka za njen prenos še niso potekle.

Predložitveno sodišče je zastavilo naslednja vprašanja:

1. *Ali sta člena 49(1) in 49(2) Direktive EECC jasna, brezpogojna in dovolj natančna, da se lahko nanju sklicujejo posamezniki v postopku pred nacionalnim organom in nacionalnim sodiščem?*
2. *Ali je treba člena 49(1) in 49(2) Direktive EECC uporabiti tudi za podaljšanje tistih individualnih pravic uporabe RFS, ki so bile podeljene pred uveljavitvijo Direktive EECC, in katera splošna merila se v tem primeru uporabljajo pri presoji, ali naj se individualna pravica podaljša?*
3. *Če je odgovor na drugo vprašanje negativen, Upravno sodišče RS sprašuje, ali je treba za presojo primerne dobe trajanja individualnih pravic uporabe RFS, ki so bile podeljene v času veljavnosti direktive o odobritvi, in s tem v zvezi z možnostjo njihovega podaljšanja uporabiti določbo tretjega odstavka 5. člena direktive o odobritvi oziroma drugega odstavka 5. člena, četrtega pododstavka direktive o spremembi direktive o odobritvi in ali je ta za ta namen dovolj jasna, brezpogojna in natančna, da se lahko na njeni podlagi presoja primernost trajanja individualne pravice do uporabe RFS?*
4. *Če je odgovor na prejšnje vprašanje pozitiven, katera merila je treba uporabiti za presojo primernosti trajanja individualne pravice do uporabe RFS oziroma obveznost njenega podaljšanja?*
5. *Ali je v primeru, da je odgovor na prvo, drugo ali tretje vprašanje pozitiven, za odločitev o podaljšanju upoštevno, da je bila z nacionalnim predpisom, veljavnim v času prenehanja te pravice, možnost podaljšanja nad 15 let izrecno izključena?*

###### 

###### 2.9.1.2 Postopki zaradi neizpolnitve obveznosti

*2.9.1.2.1 Evropska komisija proti Sloveniji, C-318/23*

Sodišče je 30. maja 2023 Republiki Sloveniji vročilo tožbo, ki jo je proti njej 24. maja 2023 vložila Evropska komisija zaradi nesprejetja vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Sodišča z dne 16. julija 2015 v zadevi C-140/14 v delu, ki se nanaša na parcelo št. 115/1, k. o. Teharje (Bukovžlak).

Evropska komisija je tožbo proti Republiki Sloveniji vložila na podlagi drugega odstavka 260. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in predlagala, da Sodišče ugotovi, da Republika Slovenija s tem, da ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe z dne 16. julija 2015 v zadevi C-140/14 v delu, ki se nanaša na parcelo št. 115/1, k. o. Teharje (Bukovžlak), ni izpolnila obveznosti iz prvega odstavka 260. člena PDEU. S tožbo Sodišču predlaga tudi, da Republiki Sloveniji naloži plačilo denarne kazni v višini 4.500 evrov na dan od dneva razglasitve sodbe v tem postopku do dneva, ko Republika Slovenija izvrši sodbo v zadevi C-140/14 v delu, ki se nanaša na parcelo št. 115/1, k. o. Teharje (Bukovžlak), in pavšalnega zneska v višini dnevnega pavšalnega zneska 500 evrov, pomnoženega s številom dni od razglasitve sodbe v zadevi C-140/14 do dneva, ko Republika Slovenija izvrši navedeno sodbo v delu, ki se nanaša na parcelo št. 115/1, k. o. Teharje (Bukovžlak), ali do dneva razglasitve sodbe v tem postopku, kar koli nastopi prej, z najnižjim pavšalnim zneskom 280.000 evrov. Tožnica od toženke zahteva tudi plačilo stroškov.

V postopku je Republika Slovenija vložila odgovor na tožbo in dupliko, pisni del postopka pred Sodiščem je zaključen. Toženka je pri Sodišču vložila predlog, da se opravi ustna obravnava, o čemer Sodišče še ni odločilo.

*2.9.1.2.2 Republika Avstrija proti Evropski komisiji, T-625/22 (intervencija Republike Slovenije)*

Republika Avstrija je 7. oktobra 2022 na Splošnem sodišču vložila tožbo proti Evropski komisiji. S tožbo predlaga razglasitev ničnosti Delegirane uredbe Komisije (EU) 2022/1214 z dne 9. marca 2022 o spremembi Delegirane uredbe (EU) 2021/2139 glede gospodarskih dejavnosti v nekaterih energetskih sektorjih in Delegirane uredbe (EU) 2021/2178 glede posebnih javnih razkritij za te gospodarske dejavnosti. Izpodbijana delegirana uredba omogoča uvrstitev gospodarskih dejavnosti v sektorjih fosilnih plinastih goriv in jedrske energije med okoljsko trajnostne v smislu uredbe o taksonomiji. Avstrija temu nasprotuje in v tožbi navaja 16 tožbenih razlogov, od katerih se jih osem nanaša na jedrsko energijo, osem pa na fosilni plin. Tožena stranka (Komisija) tožbi nasprotuje.

Republika Slovenija tako kot več drugih držav članic EU v postopku intervenira v podporo Komisiji.

*2.9.1.2.3 Evropska komisija proti Madžarski*, C-769/22 (intervencija Republike Slovenije)

Evropska komisija je 19. decembra 2022 proti Madžarski vložila tožbo, ker je Madžarska z zakonom št. LXXIX iz leta 2021 o strožjih ukrepih proti pedofilnim storilcem kaznivih dejanj in spremembi nekaterih zakonov zaradi varstva otrok (v nadaljevanju: zakon št. LXXIX iz leta 2021), ki se med drugim nanaša na medijske storitve, oglaševanje, elektronsko poslovanje in izobraževanje, uzakonila številne prepovedi in omejitve glede promocije in/ali prikazovanja odklona od spolne identitete, ki ustreza spolu ob rojstvu, spremembe spola ali homoseksualnosti. Evropska komisija je v utemeljitvi obsežne tožbe navedla 6 tožbenih razlogov, v katerih Madžarski očita, da ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi:

* členov 2, 3(1), 6a(1) in 9(1)(c)(ii) Direktive 2010/13/EU o avdiovizualnih medijskih storitvah (prvi tožbeni razlog);
* člena 3(2) Direktive 2000/31/ES o elektronskem poslovanju (drugi tožbeni razlog);
* členov 16 in 19 Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu ter člena 56 PDEU (tretji tožbeni razlog);
* člena 10 Uredbe (EU) 2016/679 o splošnem varstvu podatkov in člena 8(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (četrti tožbeni razlog);
* členov 1, 7, 11 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (peti tožbeni razlog);
* člena 2 Pogodbe o Evropski uniji (šesti tožbeni razlog).

Slovenija je na podlagi 132. člena poslovnika Sodišča 4. oktobra 2023 vložila intervencijsko vlogo v podporo Evropski komisiji, s katero je izrazila svojo podporo temeljnim vrednotam, na katerih temelji EU, torej človekovemu dostojanstvu, svobodi, demokraciji, enakosti, vladavini prava in spoštovanju človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Slovenija je podprla tožbene navedbe Evropske komisije glede prvega, drugega, četrtega, petega ter šestega tožbenega razloga.

Poleg Slovenije je intervencijo na strani Evropske komisije priglasilo še 15 držav članic EU in Evropski parlament.

##### 2.9.2 Pomembnejše zaključene zadeve

Med zadevami iz pristojnosti SEU, ki so bile zaključene v letu 2023, opozarjamo na zadeve, v katerih je Slovenija v sodnih postopkih sodelovala kot udeleženka ali stranka, in sicer sodbi Sodišča v postopku predhodnega odločanja v zadevi *Someo* in *European Superleague Company* ter sodba Sodišča zaradi neizpolnitve obveznosti v zadevi *Evropska komisija proti Republiki Sloveniji*.

###### 2.9.2.1 Postopka predhodnega odločanja

*2.9.2.1.1 Someo, C-725/21*

Postopek, ki je pred Sodiščem tekel na predlog slovenskega vrhovnega sodišča, se je nanašal na uvrstitev mreže za izdelavo žepov na zadnji strani sedežev in podpornikov mreže ter plastične zaščite na zadnji strani sedežev v kombinirano nomenklaturo.

Poljska družba je po posredniku v času med letoma 2015 in 2017 v carinskem postopku prijavila blago, ki je bilo na carinskih deklaracijah označeno kot »deli stolov za avtomobile (mreža za izdelavo žepov na zadnji strani sedežev in podporniki mreže)« in »deli stolov za avtomobile (mreža za izdelavo žepov na zadnji strani sedežev, zaščita za notranjost sedežev)«. Blago je bilo deklarirano s tarifno oznako kombinirane nomenklature, v katero se uvrščajo »drugi deli sedežev«, za katere velja 2,7-% carinska stopnja. FURS je po opravljeni carinski kontroli ocenil, da je treba mrežo za izdelavo žepov hrbtne strani sedežev uvrstiti v tarifno številko »drugi gotovi kvačkani tekstilni izdelki«, za katero velja 12-% carinska stopnja, proizvod za zaščito sedeža pa v tarifno številko »proizvodi iz plastičnih mas«, za katere velja carinska stopnja v višini 6,5 %. Posledično je FURS revidentki naložil v plačilo 298.810,52 evra z zamudnimi obrestmi. Ministrstvo za finance in Upravno sodišče RS sta se strinjala s klasifikacijo izdelkov, kakor jo je opravil FURS, Vrhovno sodišče RS pa je dopustilo revizijo glede pravnih vprašanj, ali se proizvodi uvrščajo v tarifni številki (drugi gotovi kvačkani tekstilni izdelki in drugi proizvodi iz plastičnih mas), ki ju je opredelil FURS, ali v tarifno številko, v katero spadajo drugi deli sedežev, kakor je bila navedena na carinski deklaraciji.

Na ključno vprašanje predložitvenega sodišča, ali je treba tarifno številko 9401 kombinirane nomenklature razlagati tako, da pojem »deli« avtomobilskega sedeža zajema blago, ki ni nujno potrebno za to, da bi tak sedež lahko opravljal svojo funkcijo, je Sodišče EU s sodbo z dne 9. marca 2023 razsodilo:

*Tarifno številko 9401 kombinirane nomenklature iz Priloge I k Uredbi Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi v različicah, ki izhajajo iz Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 1101/2014 z dne 16. oktobra 2014, Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2015/1754 z dne 6. oktobra 2015 in Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2016/1821 z dne 6. oktobra 2016,*

*je treba razlagati tako, da*

*pojem »deli« avtomobilskega sedeža ne zajema blaga, ki ni nujno potrebno za to, da bi tak sedež lahko opravljal svojo funkcijo.*

Takšno stališče je v postopku zastopala tudi Republika Slovenija.

*2.9.2.1.2 European Superleague Company, C-333/21*

Družba European Super League Company, SL (v nadaljevanju: ESLC), je vložila tožbo proti Mednarodni nogometni zvezi (v nadaljevanju: FIFA) in Evropski nogometni zvezi (v nadaljevanju: UEFA) na Gospodarskem sodišču v Madridu ter predlagala, da predložitveno sodišče ugotovi, da sta FIFA in UEFA s tem, ko sta preprečili organizacijo Superlige, sodelovali pri usklajenih ravnanjih in zlorabili svoj prevladujoči položaj na trgu organiziranja mednarodnih klubskih nogometnih tekmovanj v Evropi in na trgu trženja pravic, povezanih s temi tekmovanji. Predložitveno sodišče je na Sodišče vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe.

Po svojih statutih imata FIFA in UEFA izključno pristojnost za organizacijo mednarodnih profesionalnih nogometnih tekmovanj. Statuta določata, da take tekme ne smejo potekati brez njunega predhodnega dovoljenja. Poleg tega določata, da noben igralec ali ekipa, vključena v zvezo članico, brez soglasja FIFA ne sme igrati tekme ali imeti športnega stika z drugim igralcem ali ekipo, ki nista vključena v zvezo članico.

ESLC je gospodarska družba, katere delničarje predstavlja dvanajst najboljših klubov (šest angleških, trije italijanski in trije španski). Družba ESLC je 18. aprila 2021 javno naznanila Superligo, novo evropsko tekmovanje ob robu UEFA, v katerem bo sodelovalo 20 klubov: 15 ustanovnih klubov s stalno pravico do sodelovanja in pet dodatnih ekip, ki bi se vsako leto kvalificirale na podlagi rezultatov prejšnje sezone.

FIFA je 21. januarja 2021 skupaj s šestimi konfederacijami objavila sporočilo za javnost, da takšnega tekmovanja ne bo priznala. Posledično bi bil vsak klub ali igralec, ki bi igral na takem tekmovanju, prikrajšan za pravico do sodelovanja v katerem koli tekmovanju, ki ga organizira FIFA ali njena konfederacija. UEFA, angleška nogometna zveza in Premier League, španska nogometna zveza in La Liga ter italijanska nogometna zveza in Liga Serie A so 18. aprila 2021 objavile izjavo, v kateri so ponovile, da bodo nasprotovale Superligi, ker temelji na interesih peščice, nogomet pa temelji na odprtih tekmovanjih in športnih dosežkih.

Družba ESLC je proti FIFA in UEFA vložila tožbo s predlogom začasnih ukrepov. ESLC je v svoji tožbi v bistvu trdila, da FIFA in UEFA kršita 101. in 102. člen PDEU. Predložitveno sodišče je 19. aprila 2021 ugodilo predlogu in s sklepom z dne 20. aprila 2021 sprejelo začasne ukrepe brez kontradiktorne razprave (*inaudita altera parte*). Predložitveno sodišče je postavilo Sodišču vprašanja za predhodno odločanje glede združljivosti statutov FIFA in UEFA s pravom EU, in sicer:

* ali je zahteva FIFA in UEFA za predhodno dovoljenje združljiva s 101. in 102. členom PDEU;
* ali so sankcije, ki so jih napovedale FIFA in UEFA ter nekatere njune nacionalne zveze in lige proti klubom in igralcem, ki želijo sodelovati v Superligi, prepovedane s 101. in 102. členom PDEU;
* ali je treba 101. in 102. člen PDEU razlagati tako, da nasprotujeta 67. in 68. členu Statuta FIFA, ki določa UEFA in nacionalne zveze za »prvotne imetnike vseh pravic, ki izhajajo iz tekmovanj«;
* ali za FIFA in UEFA velja izjema iz tretjega odstavka 101. člena PDEU in
* ali so zahteve FIFA in UEFA za predhodno dovoljenje v nasprotju s temeljnimi svoboščinami iz 45., 49., 56. in 63. člena PDEU.

Julija 2022 se je Republika Slovenija udeležila obravnave na Sodišču.

Dne 21. decembra 2023 je Sodišče izdalo sodbo, v kateri je pritrdilo očitkom ESCL. Sodišče je v izreku odločilo:

* + - 1. *Člen 102 PDEU je treba razlagati tako, da sprejetje in izvajanje pravil s strani združenj, ki so odgovorna za nogomet na svetovni in evropski ravni in ki hkrati zasledujejo različne gospodarske dejavnosti, povezane z organizacijo tekmovanj, in ki določajo, da mora tretji subjekt, ki želi na ozemlju Evropske unije ustanoviti novo medklubsko nogometno tekmovanje, pridobiti njihovo predhodno odobritev, ter nadzorujejo udeležbo profesionalnih nogometnih klubov in igralcev na takšnem tekmovanju, pod grožnjo sankcij, kjer ni pravnega okvira za te različne pristojnosti, ki zagotavljajo materialna merila in podrobna postopkovna pravila, primerna za zagotavljanje, da so pregledni, objektivni, nediskriminatorni in sorazmerni, pomeni zlorabo prevladujočega položaja.*
      2. *Člen 101(1) PDEU je treba razlagati tako, da sprejetje in izvajanje pravil s strani združenj, ki so odgovorna za nogomet na svetovni in evropski ravni in ki hkrati zasledujejo različne gospodarske dejavnosti, povezane z organizacijo tekmovanj, in ki določajo, da mora tretji subjekt, ki želi na ozemlju Evropske unije ustanoviti novo medklubsko nogometno tekmovanje, pridobiti njihovo predhodno odobritev, ter nadzorujejo udeležbo profesionalnih nogometnih klubov in igralcev na takšnem tekmovanju, pod grožnjo sankcij, kjer ni okvira za te različne pristojnosti, ki zagotavljajo materialna merila in podrobna postopkovna pravila, primerna za zagotavljanje, da so pregledni, objektivni, nediskriminatorni in sorazmerni, pomeni odločitev združenja podjetij, katerega cilj je omejevanje konkurence.*
      3. *Člen 101(3) in člen 102 PDEU je treba razlagati tako, da pravila, po katerih združenja, ki so odgovorna za nogomet na svetovni in evropski ravni in ki hkrati zasledujejo različne gospodarske dejavnosti, povezane z organizacijo tekmovanj, določajo, da mora tretji subjekt, ki želi na ozemlju Evropske unije ustanoviti novo medklubsko nogometno tekmovanje, pridobiti njihovo predhodno odobritev, ter nadzorujejo udeležbo profesionalnih nogometnih klubov in igralcev na takšnih tekmovanjih, pod grožnjo sankcij, lahko koristijo izjemo od uporabe člena 101(1) PDEU ali se štejejo za upravičene na podlagi člena 102 PDEU le, če je dokazano, s prepričljivimi argumenti in dokazi, da so izpolnjeni vsi pogoji, potrebni za te namene.*
      4. *Člena 101 in 102 PDEU je treba razlagati tako,*

*– da ne prepovedujeta pravil, ki jih določajo združenja, ki so odgovorna za nogomet na svetovni in evropski ravni in ki hkrati zasledujejo različne gospodarske dejavnosti, povezane z organizacijo tekmovanj, v kolikor ta združenja določijo, da so prvotni lastniki vseh pravic, ki izhajajo iz tekmovanj, ki spadajo pod njihovo ‘pristojnost’, kjer ta pravila veljajo le za tekmovanja, ki jih organizirajo ta združenja, ne pa za tista, ki bi jih lahko organizirale tretje stranke ali podjetja;*

*– da prepovedujeta takšna pravila, v kolikor ta ista združenja podeljujejo izključno pravico v zvezi s trženjem obravnavanih pravic, razen če ni dokazano, s prepričljivimi argumenti in dokazi, da so izpolnjeni vsi pogoji, potrebni za to, da ta pravila štejejo, v skladu s členom 101(3) PDEU, za izjemo od uporabe člena 101(1) PDEU in se štejejo za upravičene na podlagi člena 102 PDEU.*

1. *Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da prepoveduje pravila, po katerih združenja, ki so odgovorna za nogomet na svetovni in evropski ravni in ki hkrati zasledujejo različne gospodarske dejavnosti, povezane z organizacijo tekmovanj, določajo, da mora tretji subjekt, ki želi na ozemlju Evropske unije ustanoviti novo nogometno medklubsko tekmovanje, pridobiti njihovo predhodno odobritev, ter nadzorujejo udeležbo profesionalnih nogometnih klubov in igralcev na takšnih tekmovanjih, pod grožnjo sankcij, kjer ni pravnega okvira za ta pravila, ki zagotavljajo materialna merila in podrobna postopkovna pravila, primerna za zagotavljanje, da so pregledni, objektivni, nediskriminatorni in sorazmerni.*

###### 2.9.2.2 Sodba zaradi neizpolnitve obveznosti

*Evropska komisija proti Republiki Sloveniji, C-328/22*

Evropska komisija je 19. maja 2022 proti Republiki Sloveniji vložila tožbo, ker naj ta ne bi zagotovila ustreznih kanalizacijskih sistemov za komunalne odpadne vode v aglomeracijah Kočevje, Trbovlje, Loka in Ljubljana ter ni izpolnila svojih ustreznih obveznosti iz 4. in 5. člena Direktive Sveta 91/271/EGS o čiščenju komunalne odpadne vode (v nadaljevanju: direktiva) in ker naj ne bi zagotovila ustreznega spremljanja izpustov iz komunalnih čistilnih naprav za aglomeraciji Ptuj in Ljubljana, s čimer naj ne bi izpolnila svojih obveznosti iz 15. člena ter priloge I(B) in I(D) navedene direktive.

Slovenija je v odgovoru na tožbo glede očitkov o neizpolnjevanju obveznosti iz 4. člena direktive odgovorila, da je izpolnila obveznosti za aglomeracije Kočevje, Trbovlje in Loka, da pa očitki tožnice o neizpolnjevanju obveznosti iz 4. člena niso neutemeljeni, ker Komisija svoje ugotovitve temelji na primerjavi podatkov, ki so med seboj neprimerljivi. Slovenija je navedla tudi, da je neutemeljen očitek Komisije o neizpolnjevanju obveznosti iz 4. člena direktive za aglomeracijo Ljubljana (čistilna naprava Brod), ker je komunalna odpadna voda iz te aglomeracije obdelana v sekundarnem postopku čiščenja v čistilni napravi Brod, za kar je Slovenija predložila vzorec, ki ustreza zahtevam priloge I(B) navedene direktive. Glede izpolnjevanja obveznosti iz 5. člena direktive za aglomeracije Kočevje, Trbovlje in Loka je Slovenija odgovorila, da je očitek Komisije o neizpolnjevanju obveznosti neutemeljen, saj ocena Komisije temelji na načelu hierarhije med 4. in 5. členom direktive. Slovenija je ugovarjala Komisiji tudi glede očitka o izpolnjevanju obveznosti iz 15. člena in priloge I(B) in I(D) direktive, ker je Slovenija v celoti izpolnila svoje obveznosti v zvezi s pogostostjo vzorčenja za aglomeracijo Ptuj (čistilna naprava Markovci).

Po zaključenem pisnem delu postopka in izvedeni ustni obravnavi je Sodišče 30. novembra 2023 izdalo sodbo. Pretežno je sledilo ugovorom Slovenije in večji del tožbe glede neizpolnitve obveznosti iz 4. in 5. člena Direktive 91/271/EGS za aglomeracije Kočevje, Trbovlje in Tržič ter 15. člena navedene direktive za aglomeracijo Ptuj zavrnilo. Sodišče je pritrdilo Komisiji v zvezi z aglomeracijo Ljubljana in odločilo, da Slovenija ni izpolnila obveznosti iz prvega in tretjega odstavka 4. člena ter 15. člena Direktive Sveta 91/271/EGS o čiščenju komunalne odpadne vode za navedeno aglomeracijo.

Glede očitkov o neizpolnitvi obveznosti iz 4. in 5. člena Direktive 91/271/EGS za aglomeracije Kočevje, Trbovlje in Tržič ter 15. člena za aglomeracijo Ptuj je Sodišče EU v obrazložitvi navedlo, da Slovenija v predhodnem postopku ni imela možnosti, da bi se vsebinsko opredelila do tožbenih očitkov Komisije, s čimer naj bi bilo poseženo v njeno pravico do obrambe. V zvezi s tem ugovorom je Sodišče povzelo ustaljeno sodno prakso, iz katere izhaja, da je cilj predhodnega postopka, da na eni strani zadevna država članica dobi možnost, da izpolni svoje obveznosti, ki izvirajo iz prava Unije, in da na drugi strani zoper očitke Komisije učinkovito uveljavi svoja obrambna sredstva. Pravilnost tega postopka pomeni bistveno jamstvo, ki se želi zagotoviti s PDEU, ne le za varstvo pravic zadevne države članice, temveč tudi za to, da se zagotovi, da bo v morebitnem sodnem postopku predmet spora jasno opredeljen (sodba z dne 2. aprila 2020, *Komisija proti Poljski, Madžarski in Češki republiki* (Začasni mehanizem za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito, C-715/17, C-718/17 in C-719/17, EU:C:2020:257, 91. odstavek in navedena sodna praksa). Iz tega izhaja, da je predmet tožbe, vložene na podlagi 258. člena PDEU, omejen s predhodnim postopkom, določenim v tem členu. Tožba mora temeljiti na istih razlogih in trditvah kot obrazloženo mnenje (sodba z dne 18. novembra 2010, *Komisija proti Portugalski*, C-458/08, EU:C:2010:692, 43. odstavek in navedena sodna praksa). Vendar ta zahteva ne pomeni, da je v vsakem primeru potrebna popolna skladnost med očitki, navedenimi v izreku obrazloženega mnenja, in tožbenimi predlogi, če predmet spora, kakor je bil opredeljen v obrazloženem mnenju, ni bil razširjen ali spremenjen (sodba z dne 18. novembra 2010, *Komisija proti Portugalski*, C-458/08, EU:C:2010:692, 44. odstavek in navedena sodna praksa). Sodišče je sledilo ugovoru Slovenije, da je Komisija med predhodnim postopkom zatrjevano neizpolnitev obveznosti iz 4. člena Direktive 91/271/EGS za aglomeracije Kočevje, Trbovlje in Tržič izpeljala samo iz domnevne neizpolnitve obveznosti iz 3. člena te direktive ter se je v tem kontekstu sklicevala le na sodno prakso Sodišča. Komisija je šele v okviru tožbe prvič uveljavljala trditev glede domnevne neizpolnitve obveznosti iz 4. člena Direktive 91/271/EGS s strani Slovenije, v skladu s katero naj bi iz primerjave podatkov glede skupne obremenitve aglomeracij in največje očiščene obremenitve izhajalo, da vsi izpusti odpadne vode iz teh aglomeracij niso bili obdelani v sekundarnem postopku čiščenja ali primerljivem postopku. Sodišče je zato ugotovilo, da Slovenija v okviru predhodnega postopka ni mogla učinkovito uveljavljati svojih obrambnih sredstev zoper argumentacijo Komisije. Komisija bi v takem primeru morala na državo članico nasloviti dodatno obrazloženo mnenje.

Glede očitka o neizpolnitvi obveznosti iz 15. člena Direktive 91/271/EGS v zvezi z aglomeracijo Ptuj je Sodišče odločilo, da obrazloženo mnenje ni vključevalo nobene posebne argumentacije glede tega.

Glede neizpolnitev obveznosti iz 4. oziroma 15. člena Direktive 91/271/EGS za aglomeracijo Ljubljana je Sodišče pritrdilo Komisiji in odločilo, da je neizpolnitev obveznosti za aglomeracijo Ljubljana dokazana. Sodišče je v obrazložitvi navedlo, da prvi odstavek 5. člena Direktive 91/271/EGS določa, da mora biti vsa komunalna odpadna voda, ki vstopa v kanalizacijske sisteme, pred izpustom obdelana v sekundarnem postopku čiščenja ali primerljivem postopku. V skladu s tretjim odstavkom 4. člena se mora sekundarni postopek čiščenja ali primerljivi postopek zagotavljati s čistilnimi napravami, katerih izpusti izpolnjujejo zahteve iz preglednice iz 1 priloge I, del B, k Direktivi 91/271/EGS.

Sodišče EU je v zvezi s čistilno napravo Brod za aglomeracijo Ljubljana ugotovilo nedovoljene prekoračitve vrednosti BPK/KPK, predpisane v prilogi I, del B, k Direktivi 91/271/EGS in v preglednici 1 te priloge, da je Slovenija v predsodnem postopku priznala težave v zvezi z aglomeracijo Ljubljana in da čistilna naprava Brod ne zagotavlja učinkovitega odstranjevanja hranil.

Sodišče je zavrnilo tudi ugovor Slovenije, da so bili rezultati monitoringa vode, ki se čisti v čistilni napravi Brod, večkrat ustrezni, ker se vzpostavljena sodna praksa Sodišča, da je treba šteti, da je država članica izpolnila obveznosti iz 4. člena Direktive 91/271/EGS, če država članica lahko predloži vsaj en vzorec, ki ustreza zahtevam, določenim v prilogi I, del B, k Direktivi 91/271/EGS, uporablja samo v primerih, v katerih Komisija ni izpodbijala obstoja zadostnih zmogljivosti za čiščenje komunalne odpadne vode v zadevni državi članici. V obravnavani zadevi pa je Slovenija priznala nezadostnost obstoječih zmogljivosti za čiščenje komunalne odpadne vode v aglomeraciji Ljubljana.

V zvezi z aglomeracijo Ljubljana je Sodišče ugotovilo tudi kršitev 15. člena Direktive 91/271/EGS, ker je ugotovilo, da so štirje vzorci pokazali previsoke vrednosti koncentracije BPK5 in/ali KPK, višje od mejnih vrednosti, določenih v preglednici 1 iz priloge I k Direktivi 91/271/EGS.

### 3. STRATEŠKE USMERITVE ZA NADALJNJE DELO DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA RS

Vsebina in obseg zadev, ki jih vodi Državno odvetništvo RS, je odsev splošne družbene klime, razmerij v družbi, spoštovanja pravne države, kulture dialoga in splošnih demokratičnih pridobitev. Konflikti so v demokratičnih družbah pričakovani in so posledica pluralizma mnenj. Ta je v odprti družbi zaželen, saj vodi do boljših rešitev. Država iz konfliktnih oziroma spornih razmerij ni izvzeta, možnost pravičnega reševanja sporov z državo pa je vsekakor znak razvite družbe. Na področju odškodninskega prava je namreč včasih veljalo, da je odgovornost države oziroma vladarjev, ki so jih poosebljali, na podlagi te suverenosti nasproti prebivalcem izključena (od tod angleški izrek: »*The King can do no wrong.*«), danes pa je načelo odškodninske odgovornosti države splošno sprejeto in si je težko zamisliti, da bi država v celoti izključila svojo odgovornost.

Državno odvetništvo RS ima zelo pomembno nalogo pri reševanju spornih razmerij. Državni odvetnik proti nasprotni stranki predstavlja državo in s svojim nastopom vpliva na ugled Državnega odvetništva RS, celotnega pravosodja ter Republike Slovenije. Zato si državne odvetnice in državni odvetniki prizadevamo, da je v prav vsaki zadevi Državnega odvetništva RS, ki jo obravnavamo, izkazana visoka mera strokovnosti, da je argumentacija razumljiva in komunikacija z vsemi deležniki v postopku spoštljiva.

Na vsebino zadev, ki jih ima v delu, Državno odvetništvo RS načeloma nima vpliva, se pa kaže odprto polje preventivnega delovanja, s ciljem preprečitve nastanka sporov oziroma z reševanjem sporov po mirni poti. Državno odvetništvo RS že dlje časa opozarja predlagatelje predpisov na nekatere bolj ali manj (ne)posrečene zakonodajne rešitve ter na neustrezno prakso pravnega odločanja posameznih državnih organov, iz katere izvirajo preštevilni spori, ter nudi strokovno pomoč v obliki pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije. V okviru poudarjene poravnalne funkcije si Državno odvetništvo RS prizadeva spore reševati že v predhodnih postopkih na miren način.

Državno odvetništvo RS bo v letu 2024 začelo oblikovati priporočila za ministrstva in druge organe, ki jih zastopa po zakonu, in sicer v primerih, ko bo zaznalo, da bi se z drugačnim ravnanjem lahko preprečil nastanek spornih razmerij, zmanjšala tveganja ali optimiziralo delovanje posameznega subjekta.

#### 3.1 Poslanstvo Državnega odvetništva RS

Poslanstvo Državnega odvetništva RS in s tem tudi posameznega državnega odvetnika je lepo povzeto v prisegi, ki jo izreče državni odvetnik pred ministrom za pravosodje pred nastopom dela in ki se glasi: »Prisegam, da bom svoje delo opravljal/-a vestno, pošteno in odgovorno, v skladu z ustavo in zakoni ter pri tem varoval/-a premoženjske in ustavne interese Republike Slovenije, javni interes ter ugled države in državnega odvetništva.«

Državni odvetniki svoje poslanstvo uresničujejo odgovorno, strokovno, kakovostno, pregledno in učinkovito.

#### 3.2 Vizija Državnega odvetništva RS 2030

Prav je, da državo pred sodišči zastopajo le najboljši pravniki. Prizadevanja Državnega odvetništva RS so zato usmerjena v delovanje, ki to upraviči.

Državni odvetniki bodo v letu 2030 še vedno najprej vrhunski pravni strokovnjaki, ki bodo hkrati vešči in napredni uporabniki informacijskih rešitev pri svojem delu. Svoje delo bodo lahko opravljali krajevno neodvisno, na vseh točkah pa bodo s pomočjo tehnoloških rešitev nemoteno, hitro in preprosto dostopali do vseh virov (spisov, internih zbirk podatkov, javnih zbirk podatkov ipd.), potrebnih za svoje delo. Pri pripravi dokumentov si bodo pomagali z učinkovitimi, uporabnikom prijaznimi rešitvami, medtem ko jim bosta umetna inteligenca in obsežna notranja podatkovna zbirka pravne prakse za njihovo področje dela v veliko pomoč pri učinkovitejšem in hitrejšem reševanju zadev.

Državno odvetništvo RS tudi na področju IKT deluje kot samostojen organ in aktivno spremlja, preizkuša ter v svoje poslovanje uvaja informacijske rešitve, skladne z zadnjimi trendi na področju informacijskih tehnologij in njihove rabe v pravosodju. Z digitalizacijo poslovnih procesov, okrepljeno in optimalno razporeditvijo človeških in finančnih virov ter z opolnomočenjem vseh zaposlenih z digitalnimi in drugimi potrebnimi kompetencami notranjim in zunanjim uporabnikom (državni organi, državljani in podjetja) zagotavlja učinkovite, varne in uporabniku prijazne digitalne rešitve, ki omogočajo učinkovito delo na delovnem mestu in na daljavo.

Digitalizacija pa je lahko le dopolnilo in orodje človeškega dela in strokovnosti. Substrat Državnega odvetništva RS je človek, vpet v tim. Predanost, odgovornost in druge vrednote se krepijo z medsebojnim sodelovanjem, delom v delovnih skupinah, rednimi tedenskimi srečanji vodij oddelkov, mesečnimi kolegiji, dostopnostjo informacij o delu Državnega odvetništva RS na intranetu in s prenašanjem znanja na mlajše zaposlene.

Ne gre zanemariti tudi pomena prijetnega delovnega okolja in dobrih medsebojnih odnosov. V okviru promocije zdravja pri delu se spodbujajo dejavnosti, ki zaposlene povezujejo v skrbi za zdravje in omogočajo tudi boljše medsebojno poznavanje.

Na večji ugled Državnega odvetništva RS bo v prihodnje vplivala predvsem predvidena in v predhodnih poglavjih opisana reforma institucionalnega okvira delovanja Državnega odvetništva RS (prenovljeni Zakon o državnem odvetništvu (oziroma pravobranilstvu) in umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo), ki bo državne odvetnike ponovno opolnomočila za to, da se učinkovito zoperstavijo morebitnim nedovoljenim političnim pritiskom ali navodilom, kar bo seveda zahtevalo tudi dosledno in odgovorno izvajanje tovrstnih pooblastil s strani državnih odvetnikov.

Za okrepitev ugleda bo poleg novega institucionalnega okvira delovanja in njegovega doslednega izvajanja potrebna tudi pogostejša medijska pojavnost in obveščanje javnosti o delu Državnega odvetništva RS. V ta namen bo Državno odvetništvo RS v prihodnje intenzivneje in bolj usmerjeno nagovarjalo različne javnosti in tehtalo, v kakšnem razmerju sta v vsakokrat posebnih okoliščinah posameznega (še posebej medijsko odmevnega) primera interes javnosti po obveščenosti in načelo zaupnosti med državnim odvetnikom in zastopanim subjektom. Državno odvetništvo RS bo v prihodnje v medijih in v strokovni javnosti bolj pogosto predstavljalo tudi podatke o uspešnosti in učinkovitosti svojega delovanja, saj pravilna strategija komuniciranja omogoča, da se javnosti predstavijo za državo ugodni izidi sodnih postopkov ob hkratnem razumevanju in spoštovanju položaja nasprotne stranke, za katero se je postopek z državo končal neugodno. Podobno velja za poročanje o primerih, ki se za državo izidejo neugodno, saj lahko bolj odprta predstavitev problematike, prevzemanje odgovornosti in ne nazadnje možnost za sistemske izboljšave, ki jih pogosto pokaže tudi sodna praksa, pozitivno vplivajo na zaznavanje javnosti, ali država in državni odvetniki kot njeni zastopniki ravnajo odgovorno in v smeri varovanja javnega interesa.

K okrepitvi ugleda Državnega odvetništva RS bo tako bistveno prispeval predvsem nov institucionalni okvir, obenem z njim pa seveda tudi nadaljnje strokovno, odgovorno in učinkovito izvajanje pristojnosti ter sprotna in strateško premišljena komunikacija z različnimi javnostmi.

#### 3.3 Vrednote

Državno odvetništvo RS deluje v skladu z ZDOdv ob upoštevanju naslednjih vrednot:

**Predanost in odgovornost:** S predanostjo poslanstvu Državnega odvetništva RS sodelujemo pri oblikovanju ciljev in prispevamo k uresničevanju ciljev, razvoju ter odnosu do sodelavcev, strank in okolja.

**Samorefleksija:** Na Državnem odvetništvu RS se učimo iz preteklih izkušenj in iz njih črpamo ideje za nenehne izboljšave v svojem delovanju in poslovanju ter za zmanjševanje tveganj.

**Učinkovitost:** Zagotavljamo najvišje strokovne in poklicne standarde, optimiziramo poslovne procese ter nudimo učinkovito pravno znanje, s ciljem preseči pričakovanja strank.

**Inovativnost in ustvarjalnost:** Iščemo najboljše rešitve. Imamo pogum, da smo izvirni, in nenehno željo po izboljšavah. Na poslovne izzive gledamo z različnih zornih kotov. Smo odprtega duha, pri delu pa podpiramo ustvarjalnost.

**Pozitivna naravnanost:** Nalog se lotevamo z optimizmom in pozitivno energijo. Smo zavzeti. Prepričani smo o svojem znanju in sposobnostih.

**Poštenost in verodostojnost:** Držimo se dogovorov, izpolnjujemo dane obljube. Smo vredni zaupanja, odkriti, ravnamo etično in pregledno.

**Spoštovanje in sodelovanje:** Negujemo medosebne odnose. Smo spoštljivi. Verjamemo, da smo skupaj uspešnejši. V sodelavcih in strankah prepoznavamo najboljše lastnosti. Razumemo in spoštujemo različnost. Smo odprti in vredni zaupanja.

#### 3.4 Strateški cilji

* ureditev normativnega in sistemskega okvira delovanja Državnega odvetništva RS
* pritegnitev mladega kadra
* kakovost izvajanja pristojnosti
* optimizacija in digitalizacija poslovanja
* preglednost poslovanja
* spodbudno delovno okolje, ki zaposlene motivira k inovativnosti in ustvarjalnosti
* intenzivnejše mednarodno sodelovanje z drugimi zastopniki držav in ustanovitev mednarodnega združenja
* učinkovitejše zastopanje v upravnih sporih in pri zastopanju javnega interesa

Za doseganje strateških ciljev Državnega odvetništva RS je rast učinkovitosti, uspešnosti in zakonite zaščite interesov Republike Slovenije ključnega pomena. Učinkovitost zahteva pregledno in stabilno zakonodajo, odlično usposobljenost višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov, kandidatov za državne odvetnike in drugih javnih uslužbencev ter ustrezna orodja za delo, dobro tehnično opremljenost in spodbudno delovno okolje. Na pomembno mesto postavljamo timsko delo, odprti pretok znanja in izkušenj med zaposlenimi ter vzpostavitev delovnega okolja, v katerem se rojevajo praktične ideje in domiselne rešitve. S tem svojim strankam zagotavljamo višjo kakovost storitev in večje možnosti za doseganje zastavljenih ciljev.

##### 3.4.1 Ureditev normativnega in sistemskega okvira delovanja Državnega odvetništva RS

* Umestitev Državnega odvetništva RS v ustavo. Ustava je v delu, ki ureja državno ureditev, pomanjkljiva, saj državni organ, ki zgodovinsko gledano že ves čas zastopa državo pred nacionalnimi in tujimi ter mednarodnimi sodišči in arbitražami, kot edini organ pravosodja v ustavo ni umeščen. Gre za anomalijo in nerazumno vrzel v ustavnopravni strukturi pravosodja, zaradi katere brez ustavnega varstva paradoksalno ostaja državni organ, katerega naloga je tudi varovanje ustavnih interesov. Tak položaj pomeni dejansko tveganje za pravno državo, ki pa je odpravljivo z umestitvijo Državnega odvetništva v ustavo.
* Sprejetje novele ZDOdv. Nadaljevati je treba dejavnosti v smeri sprejetja novele ZDOdv oziroma popolnoma novega Zakona o državnem pravobranilstvu (ZDPra-1), ki bo poleg sprememb, ki so bile doslej že predvidene, vključeval tudi spremembo statusa državnih odvetnikov nazaj v funkcionarski status in s tem odpravil dvotirnost, poleg tega pa tudi varovalko, ki bo omogočala odklonitev navodila za dejanje, ki bi pomenilo očitno zlorabo procesne pravice.
* Uvrstitev generalnega državnega odvetnika med upravičene vlagatelje zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.
* Umestitev Državnega odvetništva RS v pravosodni plačni steber. Državno odvetništvo RS se zaradi dvotirnosti ureditve statusa državnih odvetnikov in premika v javnouslužbenski sistem spoprijema s številnimi težavami pri urejanju plačnega položaja in odpravi plačnih nesorazmerij, ki so enako kot druge pravosodne funkcionarje prizadele tudi državnoodvetniške funkcionarje. Državno odvetništvo RS je glede na vsebino svojih nalog in pristojnosti nedvomno organ pravosodja, zato je potrebno, da se tudi plačni položaj državnih odvetnic in odvetnikov ponovno ureja enotno ter v celoti v okviru pravosodja, to pa ne glede na morebitno dvotirnost njihovih statusov.

##### 3.4.2 Pritegnitev mladega kadra

* Državno odvetništvo RS se, podobno kot drugi državni organi, sodišča in tožilstva, spoprijema z vse manjšim interesom mladih za zaposlitev v našem organu. Zaradi konkurence z zasebnim sektorjem je v javnem delu pravosodja zaznati predvsem manjše zanimanje za zaposlitev s strani pravnikov z opravljenim pravniškim državnim izpitom.
* Mladi kadri so za uspešno delovanje Državnega odvetništva RS ključnega pomena. Za kakovostno opravljanje naših zakonskih nalog je namreč bistveno, da je način reševanja pravnih vprašanj, ki so vselej tudi družbeno pogojena, raznolik tudi z medgeneracijskega vidika. Prav tako velja, da lahko mladi kadri bistveno pripomorejo k učinkovitejšemu poslovanju, saj je splošno znano, da jim je digitalizirana oblika poslovanja bližje kot starejšim generacijam in morda že del njihovega osnovnega načina razmišljanja, zaradi česar lahko s svojimi izkušnjami bogato pripomorejo tako k uvajanju novih rešitev kot k uspešnejšemu prilagajanju starejšega kadra na nove tehnologije in digitalizirano poslovno okolje.
* Vključenost mladih v vse delovne procese Državnega odvetništva RS je tako vitalnega pomena že kratkoročno, seveda pa tudi dolgoročno, saj je mladi kader edino zagotovilo, da se bodo znanje, izkušnje in dobre prakse Državnega odvetništva RS prenašali tudi v prihodnje, toliko bolj, ker bo zaradi demografske strukture pravniškega kadra na Državnem odvetništvu RS v desetih do petnajstih letih osip najizkušenejših državnih odvetnic in odvetnikov visok. Zaradi tega si je treba znotraj pravosodja tudi v prihodnje prizadevati za konkurenčnejše zaposlitvene pogoje in prepoznavnost našega delovanja pri morebitnih državnoodvetniških kandidatih že v času njihovega študija na pravnih fakultetah.
* Mlade je treba tudi v prihodnje redno vključevati v delovne skupine in komisije, v katerih bodo lahko prispevali svoje znanje in vizijo.
* Državno odvetništvo RS je v predlogu svoje nove zakonske ureditve, ki jo pripravlja skupaj z Ministrstvom za pravosodje, upoštevalo tudi možnost oblikovanja štipendijske sheme Državnega odvetništva RS za študente prava.

##### 3.4.3 Kakovost izvajanja pristojnosti

* Skrb za rast učinkovitosti in uspešnosti zastopanja države in državnih organov ter subjektov v primerih, določenih v drugem in tretjem odstavku 12. člena ZDOdv, v zadevah pred sodišči glede njihovih premoženjskih in drugih pravic ter koristi.
* Zavzemanje za reševanje sporov na miren način. Pomen uspešnega reševanja sporov v predhodnih postopkih je velik, vendar pa ne sme iti v breme strokovnosti. Državno odvetništvo RS stremi k zaščiti zakonitih interesov in pravic vseh udeleženih subjektov, mirna rešitev spora pa je najugodnejši način rešitve za vse udeležene stranke kot tudi za sodišča. V tem delu si bo Državno odvetništvo RS prizadevalo za aktivnejše dajanje predlogov resornim ministrstvom ob pričakovani njihovi večji odzivnosti.
* Državno odvetništvo RS bo prek poudarjene svetovalne funkcije subjektom, ki jih zastopa, nudilo strokovno pomoč v obliki pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije. Državno odvetništvo RS se bo zavzemalo tudi za pogostejše posredovanje zaprosil za pravna mnenja, in sicer še pred sprejetjem odločitev ministrstev.
* Državno odvetništvo RS si bo še posebej prizadevalo za tvorno sodelovanje z vsemi subjekti, ki jih zastopa.
* Posebna dejavnost bo še naprej usmerjena k zagotavljanju poenotene obravnave zadev z enako oziroma podobno dejansko in pravno podlago, tudi s poudarkom na timskem reševanju zadev. To je še posebej pomembno pri kompleksnejših zadevah z multidisciplinarnimi vsebinami, zaradi katerih je potrebno znanje z različnih pravnih področij, kar bo pripomoglo k še boljšemu zastopanju oziroma svetovanju.
* V želji po zmanjšanju tveganja nastanka spornih razmerij si bo Državno odvetništvo RS prizadevalo, da bi v sodelovanju z zastopanimi subjekti oblikovalo smernice za vsebino posameznih tipov tistih pogodb, ki se na posameznih ministrstvih najpogosteje sklepajo. Pri tem bi se upoštevali vsa relevantna zakonodaja in aktualna sodna praksa, ob spremljanju sprememb zakonodaje in sodne prakse pa bi se sproti pripravljale dopolnitve smernic (vzorcev), ki bi se nato poslale zastopanim subjektom.
* Državno odvetništvo RS je pripravljeno aktivno sodelovati tako pri nastanku kot spremembi in dopolnitvi zakonov in podzakonskih aktov, ki se nanašajo na premoženjskopravne zadeve države in njenih organov, ter v polni meri spremljati sodno prakso vseh sodišč v RS in ESČP ter SEU.
* Priprava analiz vrste sporov ter sodnih odločitev, da se lahko na sistemski ravni ugotavljajo vzroki za nastanek spornih razmerij med državo in drugimi subjekti ter se na tej podlagi oblikujejo smernice in priporočila za odpravo tveganj.
* Poudarek na še večjem sodelovanju s sozastopnikom, kar bo prispevalo k udejanjenju aktivne vloge sozastopnika pri vsebinskem usklajevanju ukrepov za zaščito interesov Republike Slovenije pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.

##### 3.4.4 Optimizacija in digitalizacija poslovanja

* Državno odvetništvo RS si bo tudi v prihodnje prizadevalo za racionalizacijo dela, tako da bo v čim krajšem času in s čim manjšo porabo materialnih sredstev skušalo pri svojem delu doseči najboljše rezultate.
* Poudarjena vključitev Državnega odvetništva RS kot aktivnega sogovornika pri vpeljevanju sistemskih rešitev v pravosodju in pri sprejemanju zakonodaje, ki bo upoštevala dejanske izkušnje pri delu Državnega odvetništva RS.
* Skrb za nenehno prilagajanje notranje organizacije in kadrovske sestave potrebam organa, posledično pa zagotavljanje zadostnih prostorskih kapacitet, pisarniške in tehnične opreme ter posodobitev voznega parka.
* Večja poklicna mobilnost in sposobnost hitrejšega prilagajanja potrebam delovnih procesov.
* Vse dejavnosti bodo usmerjene v izvajanje Strategije digitalne preobrazbe Državnega odvetništva RS do 2030 ter v zvezi s tem v zagotavljanje tehničnih in vsebinskih pogojev ter upravljanje sprememb v digitalnem okolju. Digitalna preobrazba združuje vse za digitalizacijo pomembne elemente – upravljanje in nadzor, poslovne procese, kulturo in vedenje ter IT in infrastrukturo – v optimalno delujoč, neločljivo povezan sistem.
* Z uvedbo e-poslovanja na segmentu vhodnih dokumentov Državnega odvetništva RS prek spletnega portala s posebnim poudarkom na povezovanju in odprtosti Državnega odvetništva RS do državljanov, gospodarskih subjektov in državnih institucij bodo omogočeni večja dostopnost in prilagojenost sodobnim načinom poslovanja, preglednejši in hitrejši postopki, odpravljene bodo administrativne ovire brez naknadnega dopolnjevanja vlog, omogočena avtomatizacija obdelave dokumentov, povezava z informacijskim sistemom Vpisniki ter varna hramba dokumentov in vsebin ter bolj kakovostni podatki, pridobljeni na vnaprej predvideni način.

##### 3.4.5 Preglednost poslovanja

* Celovito, sprotno in jasno obveščanje javnosti o svojem delu in zadevah, ki spadajo v pristojnost Državnega odvetništva RS. Svojo vlogo bo Državno odvetništvo krepilo tudi z večjo medijsko pojavnostjo v smislu organiziranja pogostejših novinarskih konferenc s celovitim informiranjem javnosti glede uspehov Državnega odvetništva RS pred nacionalnimi in mednarodnimi sodišči.

##### 3.4.6 Spodbudno delovno okolje, ki zaposlene motivira k inovativnosti in ustvarjalnosti

* V osrčju našega načina dela je ustvarjanje medsebojnega zaupanja in sodelovanja med zaposlenimi znotraj Državnega odvetništva RS ter navzven s strankami, ki jih zastopamo.
* Spodbujanje zaposlenih k aktivnemu sodelovanju na posvetovanjih in izobraževanjih vseh državnih odvetnikov ter na šolah in drugih oblikah izobraževanja, ki jih organizira CIP ali drugi izvajalci izobraževanj, s posebnim poudarkom na predstavitvi in strokovni obravnavi specifične problematike s področja dela in poslovanja Državnega odvetništva RS.
* Zagotavljanje učinkovitega in kakovostnega usposabljanja vseh zaposlenih na Državnem odvetništvu RS na vseh ravneh.
* Skrb za usposabljanje in nenehno preverjanje kompetentnosti vodstvenega kadra.
* Na pomembno mesto postavljamo timsko delo, odprti pretok znanja in izkušenj med zaposlenimi ter vzpostavitev delovnega okolja, v katerem se rojevajo praktične ideje in domiselne rešitve. S tem strankam zagotavljamo višjo kakovost storitev in večje možnosti za doseganje zastavljenih ciljev.
* Mednarodna dejavnost je pomemben del razvijanja in strateškega usmerjanja Državnega odvetništva RS. Vse dejavnosti na področju mednarodnega sodelovanja bodo usmerjene v aktivno sodelovanje z organi držav EU, ki zastopajo države pred nacionalnimi in mednarodnimi sodišči, ter v vidni in aktivni vlogi pri ustanovitvi mednarodnega združenja organov za zastopanje držav pred nacionalnimi sodišči ter pri ustanovitvi sveta državnih odvetnikov oziroma agentov držav v okviru formacij ESČP.

##### 3.4.7 Intenzivnejše mednarodno sodelovanje z drugimi zastopniki držav in ustanovitev mednarodnega združenja

* Državno odvetništvo RS se bo vključevalo v programe EJTN, namenjene regionalnim izmenjavam. Namen je, da se prek enotedenskih izmenjav pridobi čim več znanja o možnih rešitvah čezmejnih sporov in o dobrih praksah organiziranosti zastopnikov države v sosednjih državah.
* Prek stikov, vzpostavljenih na mednarodnih srečanjih, bo tudi v prihodnje potekala kolegialna pomoč pri pridobivanju sodne prakse ali drugih koristnih informacij.
* V organizaciji Državnega odvetništva RS je bila v Ljubljani, v okviru slovenskega predsedovanja Svetu EU, mednarodna konferenca zastopnikov držav pred nacionalnimi sodišči, ki je potekala v hibridni obliki. Eden od osrednjih ciljev tridnevne konference je bil vzpostavitev temeljev za prihodnje mednarodno sodelovanje na ravni državnih odvetništev posameznih držav, ki imajo praviloma zelo različno umeščenost v pravosodni sistem, razlikujejo se v pristojnostih in nalogah ter v razmerjih do drugih državnih organov in sodišč. Kljub takšnim razlikam pa med državnimi odvetništvi obstajajo skupna prizadevanja za izmenjavo dobrih praks, ki državnim odvetništvom kot varuhom interesov države v sodnih postopkih pomenijo izziv, da svoje delo opravljajo strokovno in poklicno odgovorno.

Opozorilo se je na slovensko pobudo za ustanovitev mednarodnega združenja državnih odvetništev in državnih odvetnikov, ki so jo podprli tudi udeleženci konference in ostaja cilj Državnega odvetništva RS.

##### 3.4.8 Večji poudarek na zastopanju države v upravnih sporih in na zastopanju javnega interesa

Zastopanje javnega interesa je pomembna institucionalna pristojnost Državnega odvetništva RS, ki se od zastopanja države in njenih organov bistveno razlikuje, saj nastopa v tem primeru Državno odvetništvo RS samostojno kot stranka. V tem smislu je Državno odvetništvo RS varuh zakonitosti in javnega interesa v upravnem odločanju*.*

Čeprav je na mestu ugotovitev, da si večjega števila tožb v javnem interesu ni želeti in mora v delujočem in stabilnem pravnem sistemu intervencija zastopnika javnega interesa pomeniti le izredni korektiv, pa je treba javnemu interesu nameniti vso skrbnost in strokovno izvajanje najvišjih standardov.

S tem se bo ukvarjal upravni oddelek na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani, ki bo zaživel v letu 2024 in v katerem bo dodatna skrb namenjena tudi učinkovitejšemu zastopanju države v upravnem sporu.

1. Finančna prokuratura, ki je bila ustanovljena za zastopanje imovinskih interesov države pred sodišči, je v svojih osnovah naslednik nekdanjih fiskalov in podobnih organov iz let okoli 1500. Kmalu so nepriljubljene fiskale zamenjali komorni prokuratorji. Dejavnost državnih zastopnikov pred sodišči je urejala instrukcija za fiskalne urade (finančne prokurature, 10. 3. 1783). Dajala jim je tudi določene kompetence splošnega nadzora nad izvajanjem zakonitosti v upravi in v sodstvu ter zato pravico do udeležbe pri raznih uradnih dejanjih. Ustanovitev državnih pravdništev leta 1850 je močno zožila pristojnost finančnih prokuratur, vendar se je ta leta 1855 znova razširila. Po instrukciji 9. 3. 1898 so finančne prokurature pred sodišči in v upravnem postopku zastopale javne interese ter dajale državnim organom pravna mnenja. Delovale so samo v deželnih glavnih mestih, a neodvisno od deželnih oblasti. V stari Jugoslaviji je delovanje teh organov urejal zakon o državnem pravobranilstvu (15. 7. 1934). Glej Vilfan, S.: Pravna zgodovina Slovencev, Slovenska matica, 1961. [↑](#footnote-ref-1)
2. Pregled povzet po Melik, J.: Državni pravobranilec Republike Slovenije in njegovi predhodniki, v: Arhivi 31 (2008), št. 2, str. 273–278. [↑](#footnote-ref-2)
3. Predlog ZDOdv, EVA 2014-2030-0001, str. 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MP/SIKP/Strategija_Pravosodje_2020.pdf>. (9. 2. 2024) [↑](#footnote-ref-4)
5. Ustavni zakon za izvedbo Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. [33/91-I](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1991-01-1411) in [21/94](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1994-01-0895) – UZIU-A), 6. člen; sodišča, javna tožilstva, javna pravobranilstva in družbeni pravobranilci samoupravljanja nadaljujejo delo po dosedanjih predpisih do sprejetja novih. [↑](#footnote-ref-5)
6. Predlog Zakona o državnem odvetništvu, EVA 2014-2030-0001. [↑](#footnote-ref-6)
7. Iz Pripomb in predlogov Državnega pravobranilstva za izboljšanje besedila predloga Zakona o državnem odvetništvu z delovnim osnutkom ZDPra-1 z dne 5. 9. 2016. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dostopno na: <https://ds-rs.si/sl/novice/posvet-kaksnega-odvetnika-potrebuje-drzava> (25. 3. 2023). [↑](#footnote-ref-8)
9. **Dr. Nataša Pirc Musar, predsednica Republike Slovenije:** »*Eno od pomembnejših vprašanj, ki se po mojem mnenju ponujajo v razmislek, je, ali je državno odvetništvo ustavna kategorija. Menim, da bi moral biti odgovor pritrdilen in si državno odvetništvo kot branik javnega interesa zasluži samostojno mesto v ustavi. Glede na pristojnosti in naravo dela se namreč zdi jasno, da je tudi ta organ del pravosodja, čeprav v ustavi zaenkrat še ni našel svojega mesta. Prizadevanja za slednje trdno podpiram. Državno odvetništvo mora namreč, upoštevajoč premoženjske in druge interese države, skrbeti tudi za spoštovanje našega ustavnega reda in temeljnih postulatov pravne države, kot enako velja tudi za ostale dele pravosodja*.«

   **Mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednica Državnega zbora Republike Slovenije:** »*Tako kot državno tožilstvo tudi državno odvetništvo sistemsko spada pod izvršilno vejo oblasti, ki pa za razliko od državnega tožilstva ni ustavna kategorija. Slednje pa po mojem trdnem prepričanju predstavlja svojevrstno tveganje obstoja pravne države. Kljub temu, da je državno odvetništvo skladno z zakonom samostojen in avtonomen organ, kar je garancija neodvisnosti do določene mere, pa sta njegova stabilnost in pravna kontinuiteta do določene mere ogrožena. Njegov obstoj pristojnosti ali nemara celo neobstoj so lahko odvisni od vsakokratne politične oblasti, saj je za spremembo Zakona o odvetništvu seveda zahtevano bistveno manjše politično soglasje kot za spremembo ustave. Kako pomembno za družbo kot celoto je mesto državnega odvetništva v ustavi, je razvidno tudi iz dejstva, da je že takratno državno pravobranilstvo ob sprejemanju sedaj veljavnega Zakona o državnem odvetništvu skupaj s pravnimi strokovnjaki argumentirano opozarjalo na potrebo po ohranitvi funkcionarskega položaja državnih odvetnikov. Organizirane so bile delovne skupine ter posvet v državnem svetu na to temo. Kljub vsem prizadevanjem in argumentom pri reformi niso prepričali takratne drugačne politične volje ob sprejemanju zakona. Zakaj je tako? Ne vem. Slednja, to se pravi reforma, je občutno poslabšala status državnih odvetnikov glede na ostale državne organe primerljive stopnje po nalogah in pristojnostih. Ne nazadnje, nekonsistentnost sistemske ureditve je pred kratkim ugotovilo oziroma o tem govorilo tudi revizijsko poročilo računskega sodišča. Ključnega pomena je, da se ustava prilagaja in odraža stanje in spremembe v družbi, ki nastajajo skozi čas. To zagotavlja, da bo ustava tudi v prihodnje ostala uporabna in učinkovita pri varovanju pravic in svoboščin državljanov ter spodbujanju pravne države. Zato je nastopil čas, da skupaj z nekaterimi drugimi spremembami ustave vanjo ustrezno umestimo tudi državno odvetništvo. Sama sem članica Ustavne komisije in zato se bom resnično trdno zavzemala, pri sedanjih spremembah ustave oziroma pri načrtovanih spremembah ustave, da se vanjo ustrezno umesti tudi državno odvetništvo. Kaj nam bo prinesla sprememba ustave? In kako bo utrdila položaj in naloge državnega pravobranilstva, varovanje strokovne neodvisnosti in objektivnosti državnega odvetništva in varovanje javnega interesa? Državno odvetništvo bi bilo torej z omembo v ustavi priznano kot avtonomen in politično neodvisen državni subjekt. Mnogo prepozno. Povečanje legitimnosti pravnega reda z ustavnim varstvom državnega odvetništva bi formaliziralo garancijo, da ta organ deluje samostojno in deluje skladno z ustavo in zakoni, ne pa po pritiskih ali navodilih izvršilne veje vsakokratne oblasti, ki bi zakonom lahko določala njegove obveznosti, pristojnosti, ne nazadnje tudi njegov obstoj. S tem bi dvignili stopnjo legitimnosti celotnega pravosodnega sistema ter zaupanje javnosti v pravni red. Ustavno varstvo bi zagotovilo jasen pravni okvir za obstoj in delovanje državnega odvetništva. Krepitev pravnega ugleda državnega odvetništva: z vpisom v ustavo bi državno odvetništvo dobilo večji pravni položaj in bi tako lahko uspešneje opravljalo svoje naloge. Uveljavljanje načela enakosti pred zakonom: zagotavljanje enake obravnave vseh državljanov pred zakonom bi ustavnopravno varstvo državnega odvetništva zasledovalo in krepilo načelo enakosti pred zakonom. Zaščita pred političnim vmešavanjem: ustavno varstvo bi delovalo kot obramba pred kakršnimi koli poskusi ogrožanja neodvisnosti državnega odvetništva ali vmešavanja v njegovo delovanje. Naprej, zagotavljanje kredibilnosti pri mednarodnih organizacijah: ustavno varstvo državnega odvetništva bi predstavljalo neke vrste garancijo oziroma zagotovilo tudi mednarodnim organizacijam, da slovenski pravni red deluje samostojno in neodvisno od vsakokratne politike. Zagotovitev kontinuitete državnega odvetništva: državnemu odvetništvu bi z vpisom v ustavo zagotovili kontinuiteto pristojnosti ter varstva pravic in interesov, predvsem v času volitev in posledičnih morebitnih sprememb, politične usmeritve ali drugi negotovosti. Potem zagotavljanje ustreznega kadra: umestitev državnega odvetništva v ustavo ni deklaratorne narave, temveč pomeni odgovornost pravosodnega organa, da lahko objektivno izpolnjuje svoje poslanstvo in zakonske pristojnosti. Slednje pa je možno le, če se zagotavljajo na eni strani strokovno neodvisno okolje, na drugi strani pa tudi finančno stimulativno okolje za zaposlene, kjer ni razlik med funkcionarji ter javnimi uslužbenci, ki vsebinsko opravljajo zelo podobno delo. Obstoječe stanje bi oziroma bo predstavljalo svojevrsten izziv tudi napovedanim plačnim reformam, saj so državni odvetniki sistemizirani kot funkcionarji in kot javni uslužbenci. Nestimulativno delovno okolje ima posledice tako kratkoročno kot tudi dolgoročno. Neustrezen odnos države do državnega odvetništva kot organa ima na drugi strani za posledico odklonilen odnos s strani strokovnjakov, ki bi želeli opravljati naloge državnega odvetnika. Dejstvo, da so zasebno odvetništvo in notariat in državno tožilstvo ustavne kategorije, državno odvetništvo pa ni, slednje postavlja v občutno manjvreden položaj. In konec koncev tudi preprečitev pojava korupcije v državnem odvetništvu z zagotovitvijo ustreznega materialnega položaja.«*

   **Drago Šketa, generalni državni tožilec*:*** »*Čeprav Državno odvetništvo RS ni ustavna kategorija, pa je pri urejanju statusa, položaja in pristojnosti Državnega odvetništva RS potrebno izhajati iz pravne tradicije in se pri tem zavedati, da spreminjanje tega ne more biti neodvisno od njegove vpetosti v pravni red države kot celote.«*

   **Mag. Valerija Jelen Kosi, državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje:***»Ministrstvo za pravosodje je naklonjeno vsem spremembam, o katerih smo se danes pogovarjali. Zdaj, saj veste, nekatere zahtevajo večji politični konsenz, nekatere manjši, prav gotovo pa je, da je namen in želja Ministrstva za pravosodje, da so državni odvetniki samostojni, neodvisni, kajti le tako lahko skrbijo za javni interes in kakovostno zastopajo državo.«*

   **Dr. Vesna Bergant Rakočević, višja sodnica in podpredsednica Višjega sodišča v Ljubljani in predsednica Slovenskega sodniškega društva:***»Sodniki pričakujemo kot sodniki in kot državljani, da bodo državni pravobranilci oziroma odvetniki strokovni, kompetentni, motivirani in avtonomni. Če za to potrebujete boljši institucionalni okvir, si ne predstavljam, da vas sodniki pri tem ne bi podpirali, in zato tudi jaz to podporo danes izražam.«*

   **Zasl. prof. dr. Igor Kaučič, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani:***»Pobuda, da se državno odvetništvo vključi v Ustavo Republike Slovenije, pravzaprav ne pomeni, da v ustavnem redu naše države uvajamo neki nov organ s posebnim položajem, ki ga doslej nismo poznali, ampak pomeni, da ta že obstaja, ampak bi zgolj skozi konstitucionalizacijo dosegli, da bi ga umestili med ostale organe pravosodja, ki imajo poseben ustavni položaj.«*

   **Prof. dr. Rajko Pirnat, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani:***»Seveda podpiram, da se umesti v ustavo, pri čemer pa je zelo dobro treba razmisliti tako o imenu kot tudi o funkciji.«*

   **Prof. dr. Damjan Možina, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani:** *»Dejstvo je, da ni zapisano izrecno v ustavi, ampak mi poznamo tudi neizrecne ustavne kategorije, zato ker so po vsebini na ravni urejanja z ustavo. Logično sodijo na to raven, recimo z vidika dejavnosti, kot je samostojno izvajanje pristojnosti, ki so ključnega pomena za varstvo javnega interesa, za delovanje oziroma za varstvo cele vrste ustavno varovanih dobrin. Pravobranilci nosijo toge tako kot odvetniki, tako kot sodniki in tako kot državni tožilci.*«

   **Janez Starman, odvetnik in predsednik Odvetniške zbornice Slovenije:***»Okrepitev neodvisnosti in samostojnosti državnega odvetništva je po mnenju naše zbornice dober temelj za sprejemanje strokovnih odločitev, osvobojenih enostranskih teženj vsakokratne oblasti, ter hkrati pomeni vaše opolnomočenje, da se lahko na sistemski ravni uprete morebitnim protipravnim navodilom državnih organov. Državno odvetništvo namreč zastopa predstavnike vseh treh vej oblasti, pri čemer razmerje moči med mandatom in mandatarjem ne bi smelo ogroziti njegove vloge varuha javnega interesa. Zbornica zato svoj prispevek zaključuje z izražanjem podpore kolegom državnim odvetnikom pri njihovih prizadevanjih za vzpostavitev samostojnega in odgovornega pravobranilstva kot enega od temeljev slovenskega pravosodnega sistema.*« [↑](#footnote-ref-9)
10. Pirnat, Rajko, Razmislek o položaju Državnega pravobranilstva, Dnevi državnih pravobranilcev, 1. in 2. junij 2016, Podčetrtek. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. II Ips 111/2009 z 10. septembra 2012. [↑](#footnote-ref-11)
12. Dostopno na: <https://www.gov.si/novice/2022-07-08-7-redna-seja-vlade-republike-slovenije/>. [↑](#footnote-ref-12)
13. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MP/SIKP/Strategija_Pravosodje_2020.pdf>. [↑](#footnote-ref-13)
14. Posnetek posveta je dostopen na povezavi: <https://www.youtube.com/watch?v=c5nOubuK7M8>. [↑](#footnote-ref-14)
15. Iz Pripomb in predlogov Državnega pravobranilstva za izboljšanje besedila predloga Zakona o državnem odvetništvu z delovnim osnutkom ZDPra-1 z dne 5. 9. 2016. [↑](#footnote-ref-15)
16. Posnetek s prispevki vseh v nadaljevanju navedenih oseb je dostopen na: <https://ds-rs.si/sl/novice/posvet-kaksnega-odvetnika-potrebuje-drzava> (25. 3. 2023). [↑](#footnote-ref-16)
17. Te okoliščine so:

    – kadar ta dejavnost poteka v okviru začetnega usposabljanja te osebe, operativnega urjenja ali vojaške operacije v pravem pomenu besede

    – kadar pomeni tako posebno dejavnost, da zanjo sistem rotacije zaposlenih, ki bi omogočal zagotoviti spoštovanje zahtev navedene direktive, ni primeren,

    – kadar je glede na vse upoštevne okoliščine razvidno, da se ta dejavnost opravlja v okviru izrednih dogodkov, katerih resnost in obseg zahtevata sprejetje ukrepov, ki so nujni za zaščito življenja, zdravja in varnosti skupnosti ter katerih dobra izvedba bi bila ogrožena, če bi bilo treba upoštevati vsa pravila, določena z navedeno direktivo,

    – kadar bi se uporaba navedene direktive za tako dejavnost z naložitvijo dolžnosti zadevnim organom, da uvedejo sistem rotacije ali načrtovanja delovnega časa, lahko izvedla le v škodo dobre izvedbe vojaških operacij v pravem pomenu besede. [↑](#footnote-ref-17)
18. Predložitveno sodišče je eno od vprašanj umaknilo – najprej je postavilo tri vprašanja. [↑](#footnote-ref-18)
19. Odločba US RS U-I 60/98 z dne 16. 7. 1998. [↑](#footnote-ref-19)
20. Avbelj (ur.), 2019, str. 291. [↑](#footnote-ref-20)
21. Uredba (EU) 2015/848 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. 5. 2015 o postopkih v primeru insolventnosti (prenovitev). [↑](#footnote-ref-21)
22. Glej odločbo Up-849/14 z dne 27. 9. 2014. [↑](#footnote-ref-22)
23. #### 17. člen ZVKD (pridobitev statusa spomenika po zakonu):

    »Zbirke predmetov ali posamezni predmeti premične dediščine, s katerimi upravljajo javni zavodi iz 20. člena tega zakona, so spomeniki po zakonu.« [↑](#footnote-ref-23)
24. (7) Arhivsko gradivo se določa iz dokumentarnega na podlagi vrednotenja dokumentarnega gradiva. Merila za vrednotenje so naslednja:

    – potrebe zgodovinopisja, drugih znanosti in kulture;

    – potrebe za trajno pravno veljavo za doseganje pravic oseb;

    – pomembnost vsebine gradiva;

    – specifičnost dogodkov in pojavov v določenem času;

    – specifičnost kraja ali območja;

    – pomen javno pravne osebe;

    – pomen avtorja;

    – pomen gradiva z vidika kulturne raznolikosti;

    – izvirnost dokumentov;

    – izvirnost podatkov in informacij;

    – reprezentativni izbor;

    – notranje in zunanje značilnost gradiva in

    – druga merila, ki jih določi pristojni arhiv. [↑](#footnote-ref-24)
25. 7. člen ZVDAGA (načelo varstva kulturnega spomenika):

    »Arhivsko gradivo je kulturni spomenik in mora biti varovano kot takšno.« [↑](#footnote-ref-25)
26. 17. člen Zden:

    »Premičnine iz prejšnjega odstavka, ki so po predpisih o varstvu naravne in kulturne dediščine predmeti kulturne in naravne dediščine, se vrnejo v last in posest le, če niso sestavni del zbirk javnih muzejev, galerij in drugih podobnih ustanov.

    Na premičninah, ki so sestavni del zbirk iz prejšnjega odstavka, se, po izbiri upravičenca, vrne lastninska pravica, ali zanje plača odškodnina.

    Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena se vračajo tudi premičnine večje vrednosti, predmeti ali skupine predmetov osebne rabe upravičencev oziroma predmeti posebne priljubljenosti upravičencev ali njihovih pravnih naslednikov.« [↑](#footnote-ref-26)
27. Ker sta stranki vložili zahtevo za ponovno obravnavo pred velikim senatom, zadeva še ni dokončna. [↑](#footnote-ref-27)
28. V zadevi C-58/23, ki je pred Sodiščem tekla na predlog upravnega sodišča, v kateri Republika Slovenija ni priglasila udeležbe v postopku, je Sodišče izdalo obrazloženi sklep na podlagi 99. člena poslovnika Sodišča, ki določa, da Sodišče odloči z obrazloženim sklepom, zlasti če je iz sodne prakse mogoče jasno sklepati, kakšen je odgovor na vprašanje, predloženo v predhodno odločanje, ali če glede odgovora na tako vprašanje ni nobenega razumnega dvoma.

    Konec leta 2023 je bila napovedana še udeležba Republike Slovenije v ustnem delu postopka, ki teče na predlog nemškega predložitvenega sodišča; zadeva bo vsebinsko predstavljena v letnem poročilu za leto 2024. [↑](#footnote-ref-28)
29. S cit. odločbo ustavnega sodišča je bil razveljavljen 1060. člen OZ, kolikor se za zamudne obresti iz obligacijskih razmerij, nastalih pred uveljavitvijo OZ, uporablja 277. člen ZOR, čeprav bi te že dosegle oziroma presegle glavnico. V navedenem primeru je nesporno, da je obligacijsko razmerje nastalo že pred uveljavitvijo OZ, do 1. 1. 2002 pa so obresti že večkrat presegle glavnico. [↑](#footnote-ref-29)
30. Če se civilnopravna zadeva ne da rešiti na temelju veljavnih predpisov, upošteva sodnik predpise, ki urejajo podobne primere. Če je rešitev zadeve kljub temu pravno dvomljiva, odloči v skladu s splošnimi načeli pravnega reda v državi. Pri tem ravna v skladu s pravnim izročilom in z utrjenimi spoznanji pravne vede. [↑](#footnote-ref-30)
31. Navedeno analogno velja tudi za gozdna zemljišča. [↑](#footnote-ref-31)
32. Npr. sodbi II Ips 298/2015 z dne 31. 3. 2016 in II lps 345/2008 z dne 10. 9. 2012. [↑](#footnote-ref-32)
33. Zakoni, ki urejajo lastninjenje kmetijskih zemljišč, nimajo posebnih pravil, s katerimi bi za nepremičnine, na katerih so subjekti pravico uporabe pridobili odplačno, uzakonili drugačen režim lastninjenja. Zakonodajalec je izjemo predvidel za kmetijska zemljišča, ki so jih na odplačni način dobile zadruge – te so z uveljavitvijo Zakona o zadrugah postala last zadruge. Druga izjema velja za temeljne organizacije kooperantov, ki so prav tako postale lastnice nepremičnin, če so pravico uporabe pridobile odplačno. Tako tudi: sodba VSRS II Ips 211/2017 z dne 18. 4. 2019. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ustavno sodišče ugotavlja, da je šlo pri podržavljenju kmetijskih zemljišč za poseg v pravni položaj, ki pa je bil ustavno dopusten. Glej podrobneje odločbi U-I-77/93 z dne 6. 7. 1995 in U-l-78/93 z dne 18. 10. 1995, zlasti 62. in 63. tč. odločbe U-I-77/93. [↑](#footnote-ref-34)
35. Primerjaj odločbo U-I-77/93, tč. 67. [↑](#footnote-ref-35)
36. Tako tudi sodba II Ips 298/2015 z dne 31. 3. 2016. [↑](#footnote-ref-36)
37. Več o tem Petek. T., Sistem zbirk prostorskih podatkov, Geodetski vestnik, let. 49 (2005), str. 558–566. [↑](#footnote-ref-37)
38. V tem smislu zakonska ureditev pomeni svojevrstno tavtologijo. [↑](#footnote-ref-38)
39. Kmetijstvo je opravljalo tudi varovalno funkcijo pomembnih naravnih dobrin (varovalo je pokrajino pred elementarnimi nezgodami – erozija, poplave, plazovi itd.). [↑](#footnote-ref-39)
40. Več o ciljih ZKZ 1973 Marenk, Zakon o kmetijskih zemljiščih s komentarjem in napotki za prakso, Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije, 1974, str. 13–19. [↑](#footnote-ref-40)
41. Kmetijska obdelovalna zemljišča so ne glede na rabo: njive, vrtovi, plantažni sadovnjaki, ekstenzivni sadovnjaki, vinogradi, hmeljišča in travniki. Kmetijska neobdelovalna zemljišča pa so pašniki, barjanski travniki, plantaže gozdnega drevja in trstičja. [↑](#footnote-ref-41)
42. To je prepoznal že zakonodajalec, ko je v prvem odstavku 1. člena Zakona o gozdovih določil cilje tedaj veljavnega Zakona o gozdovih. V drugem odstavku 1. člena navedenega predpisa je bilo določeno, da so splošno koristne funkcije gozdov: lesnoproizvodne, varovalne, hidrološke, higiensko-zdravstvene, estetske, turistično-rekreativne, poučne, raziskovalne in obrambne. [↑](#footnote-ref-42)
43. Navedeni člen je v drugem odstavku določal: »Ne glede na določbo prejšnjega odstavka se za gozd ne štejejo skupine gozdnega drevja na površini do petih arov ter drevoredi, parki in plantaže gozdnega drevja. Zanje veljajo samo tiste določbe tega zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov, kjer je to izrecno navedeno.« [↑](#footnote-ref-43)
44. Plavšak, N.: Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, Razširjena uvodna pojasnila, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 291, in Plavšak, N.: TFL Vsebine/E — paket INS z e-komentarjem ZFPPIPP, Komentar — 408. člen ter VSC Sklep I Ip 330/2020 in VSC Sklep I Ip 141/2021. [↑](#footnote-ref-44)
45. Pred novelo ZFPPIPP-C se je ta določba glasila: »Odpust obveznosti učinkuje za vse navadne in podrejene terjatve upnikov do dolžnika, ki so nastale do začetka postopka osebnega stečaja, ne glede na to, ali je upnik to terjatev prijavil v postopku osebnega stečaja, če ni v drugem odstavku tega člena drugače določeno.« Predlagatelj je spremembo utemeljil s popravo redakcijske nedoslednosti besedila in utemeljitvijo, da odpust obveznosti učinkuje za vse (prednostne, navadne in podrejene) terjatve, razen za tiste, ki so izrecno naštete v drugem odstavku (Poročevalec DZ št. 50 z dne 26. 4. 2010). [↑](#footnote-ref-45)
46. Ker sodba senata v zadevi ***Bavčar proti Sloveniji*** še ni dokončna, vsebinsko ni predstavljena. [↑](#footnote-ref-46)