



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Številka: 70200-2/2019/6

Datum: 4. 7. 2019

**POROČILO O DOSEGANJU CILJEV PRENOVE
DRŽAVNEGA PRAVOBRANILSTVA REPUBLIKE
SLOVENIJE Z NOVOUSTANOVLJENIM DRŽAVNIM
ODVETNIŠTVOM REPUBLIKE SLOVENIJE**

Ljubljana, julij 2019

KAZALO VSEBINE

1	UVOD.....	- 3 -
2	ANALIZA DOSEGANJA CILJEV PRENOVE	- 5 -
2.1	Učinkovitejše izvajanje pristojnosti	- 6 -
2.1.1	Ustreznejša določitev subjektov zastopanja – širjenje subjektov (12. in 13. člen ZDOdv) - 6 -	
2.1.2	Krepitev svetovalne funkcije (25. in 26. člen ZDOdv).....	- 9 -
2.1.3	Sodelovanje strokovnjakov (15. člen ZDOdv)	- 14 -
2.1.4	Krepitev avtonomije državnih odvetnikov.....	- 15 -
2.1.5	Podrobnejša opredelitev postopka mirne rešitve spora (27. člen, 32. člen ZDOdv)	- 16 -
2.1.6	Ločeno zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami (19. in 20. člen ZDOdv).....	- 17 -
2.1.7	Ustreznejša določitev nadzora nad delovanjem državnega odvetništva (91. člen ZDOdv)	- 19 -
2.2	Optimizacija poslovanja.....	- 21 -
2.2.1	Ustanovitev državnega odvetništva kot posebnega organa.....	- 21 -
2.2.2	Kolegiji državnega odvetništva (40. člen ZDOdv)	- 22 -
2.2.3	Notranja reorganizacija (42. člen ZDOdv).....	- 24 -
2.3	Večja fleksibilnost pri opravljanju dela	- 26 -
2.3.1	Možnost začasne napotitve državnega odvetnika v drug državni organ (74. člen ZDOdv)	- 26 -
2.4	Večja fleksibilnost poslovanja.....	- 27 -
2.4.1	Zagotavljanje javnosti dela (46. člen ZDOdv)	- 27 -
2.4.2	Disciplinska odgovornost državnih odvetnikov (79. člen ZDOdv).....	- 28 -
2.5	Ustreznejši karierni sistem zaposlitve za mlade in uspešne pravnike	- 29 -
2.5.1	Preimenovanje državnih pravobranilcev v državne odvetnike, ki bodo JU ..-	- 29 -
2.6	Preprečitev političnega kadrovanja.....	- 32 -
2.6.1	Ustanovitev neodvisne komisije za presojo ustreznosti kandidatov	- 32 -
3	ANALITIČNI PREGLED PRORAČUNSKIH SREDSTEV, STRUKTURE ZAPOSLENIH IN DINAMIKE GIBANJA ZADEV V LETIH 2014 - 2019	- 33 -
4	SKLEPNO	- 38 -

KAZALO GRAFOV IN TABEL

Tabela 1: Zastopanje (zbirno) v letu 2018.....	- 9 -
Graf 1: Porast pravnih mnenj po novem ZDOdv	- 14 -
Graf 2: Število prejetih zadev v postopkih pred ESČP v obdobju 2014 – 2018	- 18 -
Graf 3: Št. uradnikov, strokovno tehničnih javnih uslužbencev in funkcionarjev.....	- 22 -
Tabela 3: Prikaz načrtovanih in zasedenih delovnih mest ter povprečne prisotnosti višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike na dan 31. 12. 2017	- 30 -
Tabela 4: Prikaz načrtovanih in zasedenih delovnih mest ter povprečne prisotnosti višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike na dan 31. 12. 2018	- 30 -
Tabela 5: Prikaz proračunskih sredstev, strukture zaposlenih in dinamike zadev v letih 2014 - 2019	- 33 -
Graf 4: Proračunska sredstva (SM - 4514) v letih 2014 - 2019	- 33 -
Graf 5: Struktura zaposlenih v letih 2014 - 2019	- 34 -
Graf 6: Dinamika zadev v letih 2014 - 2019	- 35 -
Graf 7: Gibanje parametra proračunskih sredstev po rebalansu glede na število zaposlenih v letih 2014 - 2019.....	- 35 -
Graf 8: Gibanje parametra št. rešenih zadev na število zaposlenih v letih 2014 - 2019 ...	- 36 -

1 UVOD

Ustava Republike Slovenije¹ (ustava) ne vsebuje posebnih določb glede organa, ki državo in njene organe zastopa pred domačimi in mednarodnimi sodišči ter drugimi organi, zato je odločitev, kako bo področje urejeno, kateri organ bo to urejal in kakšne bodo njegove pristojnosti, prepuščena zakonodajalcu.

Institucijo državnega pravobranilstva, njegove pristojnosti in status državnih pravobranilcev je urejal Zakon o državnem pravobranilstvu (ZDPra)², ki je bil sprejet leta 1997 in dolgo časa ni bil deležen (pre)potrebnih sprememb in dopolnitev, na katere je že več let opozarjala pravna stroka. Prav tako je bila Vlada Republike Slovenije (vlada) seznanjena z vsakoletnim povečevanjem števila sporov z državo, kar je razvidno iz letnih poročil takratnega državnega pravobranilstva. Zaradi navedenega je predlagatelj Zakona o državnem odvetništvu (ZDOdv)³ pristopil k temeljiti prenovi institucije, da bi oblikovali organ, ki se bo v praksi sposoben spopasti s stalnim naraščanjem zadev.

Po mnenju številnih avtorjev v praksi primerjalno pravno čedalje bolj prihaja v ospredje preventivno delovanje državnih pravobranilcev/državnih odvetnikov in dajanje pravnih mnenj subjektom, ki jih zastopajo. Pri preventivnem delovanju ima posebno mesto tudi pravno-svetovalna vloga in državno pravobranilstvo/drjavno odvetništvo se v večini pravnih ureditev iz izrazito zastopniškega organa vse bolj spreminja v organ s širokim področjem delovanja, ki daleč presega klasično zastopanje. Prav zato je predlagatelj zakona leta 2017 pri oblikovanju rešitev izhajal iz ideje, da bi z večjim poudarkom na svetovalni in pogajalski funkciji lahko bistveno prispevali k razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih postopkov.

Statistični podatki kažejo, da so mehanizmi predhodnega reševanja spornih razmerij izjemno koristni, saj veliko zahtevkov zaradi predhodne sklenitve poravnave ali umika zahtevka po prejemu odgovora državnega pravobranilstva/državnega odvetništva ne pride v sodne dvorane. Njihov namen je razbremenitev sodišč, predvsem pa razbremenitev države kot potencialnega dolžnika.

Eden pomembnejših razlogov za oblikovanje novega ZDOdv je bila tudi analiza izpostavljenosti države pred sodnimi in drugimi postopki, ki je pokazala, da je Republika Slovenija izpostavljena postopkom, katerih vrednost skupaj presega milijardo eurov.

ZDOdv je začel veljati 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel 20. 11. 2017. Z dnem, ko je začelo z delovanjem Državno odvetništvo RS, pa je tudi prenehalo z delovanjem Državno pravobranilstvo RS. Državno odvetništvo RS je z dnem prenehanja delovanja Državnega pravobranilstva RS prevzelo vse pristojnosti, ki jih je zakon določal za državno pravobranilstvo, pravice in obveznosti, funkcionarje in javne uslužbence, zaposlene v

¹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99.

² Uradni list RS, št. 94/07 – UPB, 77/09, 46/13 in 95/14 – ZUPPJS15.

³ Uradni list RS, št. 23/17.

Državnem pravobranilstvu RS, finančna sredstva, premično in nepremično premoženje ter dokumentarno in arhivsko gradivo Državnega pravobranilstva RS.

2 ANALIZA DOSEGANJA CILJEV PRENOVE

V skladu s četrtem odstavkom 94. člena ZDOdv mora vlada skupaj z Državnim odvetništvom RS v dveh letih od uveljavitve ZDOdv poročati Državnemu zboru o doseganju ciljev prenove Državnega pravobranilstva RS z novoustanovljenim Državnim odvetništvom RS. ZDOdv je začel veljati 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel 20. 11. 2017, zato lahko pri sami analizi doseganja ciljev prenove črpamo v veliki meri le iz letnega poročila Državnega odvetništva RS za leto 2018, ki je tudi priloga temu poročilu.

Pri oblikovanju ZDOdv je predlagatelj sledil naslednjim ciljem:

- učinkovitejše izvajanje pristojnosti,
- optimizacija poslovanja,
- večja fleksibilnost pri opravljanju dela,
- večja transparentnost poslovanja,
- ustrežnejši karierni sistem zaposlitve za mlade in uspešne pravnike,
- preprečitev političnega kadrovanja.

Minister za pravosodje je avgusta 2017 z namenom spremljanja izvajanja zakona v praksi in identifikacije problemov ter priprave neobvezujočih razlag zakona s sklepom ustanovil delovno skupino za implementacijo ZDOdv. Implementacijska skupina je sestavljena iz predstavnikov Ministrstva za pravosodje in Državnega odvetništva RS in je zaradi čim boljše implementacije ZDOdv ter tekočega odpravljanja morebitnih nejasnosti ter zavzemanja neobvezujočih stališč v zvezi z določenimi odprtimi vprašanji oz. dilemami vse od svoje ustanovitve dalje zelo aktivna, z aktivnostmi pa namerava tudi nadaljevati.

Delovna skupina se kontinuirano srečuje (trinajst sej delovne skupine) in dinamiko dela prilagaja glede na sprotne potrebe. Sistemske pa delovna skupina z namenom poročanja Državnemu zboru spremlja in izpostavlja oziroma evalvira naslednje institute ZDOdv, in sicer:

- širjenje subjektov zastopanja (12. in 13. člen ZDOdv) - ZPIZ in ZZZS, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, samoupravne lokalne skupnosti, javna podjetja in gospodarske družbe, ki so v celoti v lasti države ter spremljanje števila zastopanj;
- spor v primeru zastopanja (14. člen ZDOdv), ko državno odvetništvo odkloni prevzem zastopanja po 12. členu ZDOdv ali odkloni prevzem pooblastila za zastopanje pred upravnimi organi subjektov iz 3.odstavka 12.člena ZDOdv;
- sodelovanje strokovnjakov po 15. členu ZDOdv tako, da se spremlja število in struktura sodelovanj (državni odvetnik sme v posamezni zadevi pritegniti k sodelovanju zunanje strokovnjake, če oceni, da potrebuje njihovo pomoč);

- zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami (19. in 20. člen ZDOdv) tako, da se spremlja število zastopanj;
- oblikovanje pravnih mnenj na zahtevo državnega organa ali na predlog drugih subjektov (25. in 26. člen ZDOdv) tako, da se spremlja število zaprosil in danih mnenj;
- predhodni postopek (27. člen ZDOdv) – iskanje rešitev v spornih razmerjih pred uvedbo pravnega ali drugega postopka v povezavi s statističnim poročanjem;
- Svet vlade za poravnave (32. člen ZDOdv) – spremlja se število zahtev in srečanj v povezavi s statističnim poročanjem;
- oblike kolegijskega dela po ZDOdv – spremlja se vse oblike kolegijskega dela po ZDOdv, s katerim se zagotavlja pretok informacij;
- zagotavljanje javnosti dela (46. člen ZDOdv) z večjo transparentnostjo izvajanja pristojnosti;
- statistično poročanje (iz letnega poročila, 47. člen ZDOdv) glede podatkov o kadrovskega stanju in gibanju števila zadev.
- začasna napotitev v drug državni organ (74. člen ZDOdv) tako, da se spremlja število začasnih napotitev;
- nadzor nad delom (91. člen ZDOdv) tako, da se spremlja vrste in število pregledov (splošni, delni, posamični pregled).

Glede na navedeno so v nadaljevanju izpostavljeni cilji in posamezne rešitve, ki so bile predvidene za doseganje ciljev ter preko navedenih institutov njihova učinkovitost v praksi.

2.1 Učinkovitejše izvajanje pristojnosti

2.1.1 Ustreznejša določitev subjektov zastopanja – širjenje subjektov (12. in 13. člen ZDOdv)

Ena od temeljnih nalog Državnega odvetništva je varstvo premoženjskih in drugih interesov Republike Slovenije, ki se izvaja z opravljanjem strokovnih nalog prek pravnega zastopanja in pravnega svetovanja. S tem, ko je vzpostavljena pravna podlaga za prevzem zastopanja novih subjektov, se tudi skozi to zastopanje lahko zasleduje interese Republike Slovenije oziroma javnih sredstev, kar je povsem v skladu z vlogo, ki jo Državnemu odvetništvu RS namenja nov zakon. To pomeni, da lahko državni odvetniki učinkoviteje izvajajo svoje pristojnosti, ki so v izvajanju strokovnih nalog na področju varstva premoženjskih in drugih interesov države.

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

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

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

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

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

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

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

Na račun zastopanja ZPIZ in ZZZS v postopkih zaradi insolventnosti pri prijavi in uveljavljanju terjatev iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, za katere zakon določa, da jih je pristojna pobirati Finančna uprava RS, beleži Državno odvetništvo RS v letu 2018 skupno 2.517 novih zadev.

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

Republiko Slovenijo izjemnega pomena. Takšen predlog Državno odvetništvo RS z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika lahko odkloni.

Nova določba ZDOdv, ki jo prejšnji ZDPra ni vseboval, torej določa, da javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, samoupravne lokalne skupnosti, javna podjetja in gospodarske družbe, ki so v celoti v lasti države, lahko predlagajo, da jih v posameznem postopku pred sodišči v Republiki Sloveniji, ki je zanje in za Republiko Slovenijo izjemnega pomena, zastopa državno odvetništvo. Predlagano zastopanje je mogoče le v izjemnih primerih, zato lahko generalni državni odvetnik prevzem zastopanja navedenih subjektov z obrazloženim mnenjem tudi odkloni.

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

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

Kriteriji, ki bi opredelili pojem izjemnosti, niso predpisani (gre za nedoločen pravni pojem), kar pomeni, da jih je treba zapolniti v vsakem konkretnem primeru. Po mnenju Državnega odvetništva RS je vsebinsko treba kriterij »izjemnega pomena tako za subjekt kot za državo« presojati restriktivno. V vsakem primeru se izjemnost postopka z vsebinsko obrazložitvijo pred prevzemom zastopanja preveri s pridobitvijo obrazložitve »resornega ministrstva«, v katerega pristojnost sodi predmet konkretnega postopka, in od subjekta, ki predlaga prevzem zastopanja. Državno odvetništvo RS tako pri odločitvi o prevzemu zastopanja v vsakem konkretnem primeru upošteva predvsem okoliščino, ali bi se od sodišča lahko pričakovala odločitev o pravnem vprašanju, ki je pomembno za zagotovitev pravne varnosti ali enotne uporabe prava, gledano z vidika varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov RS in še zlasti primerih, pri katerih gre za pravno vprašanje, glede katerega še ni sodne prakse ali pa ta ni enotna, zaradi česar vnaprej ni mogoče niti verjetno predvidevati, kako naj bi sodišče

odločilo v podobnih primerih. Kot okoliščine za ugotovitev izjemnosti pomena pa ni mogoče šteti medijske odmevnosti primera ali možnosti, da bodo zastopanemu subjektu nastali visoki stroški za plačilo odvetnikov.

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

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

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

Predlogov za zastopanje s strani subjektov, ki jih določa tretji odstavek 12. člena ZDOdv, je Državno odvetništvo RS v letu 2018 prejelo 12, predlogov za pravno svetovanje pa je bilo s strani subjektov po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv podanih 10. Na podlagi 13. člena ZDOdv pa subjekte iz prvega in tretjega odstavka 12. člena ZDOdv Državno odvetništvo RS zastopa tudi pred upravnimi organi v Republiki Sloveniji, in sicer na podlagi pooblastila, pri čemer pooblastilo za zastopanje države in državnih organov mora sprejeti, sprejem pooblastila za subjekte, ki jih določa tretji odstavek 12. člena ZDOdv, pa lahko odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika.

Tabela 1: Zastopanje (zbirno) v letu 2018

PODROČJE DELA	ŠTEVILO VLOŽENIH		ŠTEVILO UGODENIH PREDLOGOV	ŠTEVILO ODKLONJENIH PREDLOGOV
	ZAHTEV	PREDLOGOV		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	29.125			
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	2.517			
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv		12	5	4

2.1.2 Krepitev svetovalne funkcije (25. in 26. člen ZDOdv)

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

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

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

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

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

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

Ker je obstajala verjetnost, da bo takih zadev izjemno veliko, je Državno odvetništvo RS zaradi izvajanja te zakonske določbe predhodno oblikovalo načelno mnenje o tem, kako razume določbo drugega odstavka 25. člena ZDOdv, in sicer v smislu, da so tudi pravna mnenja iz tega odstavka namenjena predvsem razjasnitvi potencialnih pravno-konfliktnih situacij, ki jih sam državni organ zazna v postopku priprave pogodbe oziroma eventualno že v postopku pogajanj. Bistveno je, da državni organi oziroma njihove pravne službe same zaznajo problem oziroma presodijo, da obstaja določeno tveganje, pri zahtevi za podajo pravnega mnenja pa tudi jasno izpostavijo pravno vprašanje, glede katerega želijo prejeti pravno mnenje Državnega odvetništva RS. Pravno mnenje je namreč mogoče oblikovati le v zvezi s konkretnim pravnim vprašanjem in ga ni mogoče enačiti s pregledom pogodb, katerih vrednost je višja od 100.000 EUR.

Državni organi so to stališče Državnega odvetništva RS glede pridobitve pravnega mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv upoštevali tako, da so bile njihove zahteve za

pridobitev pravnega mnenja v nadaljevanju konkretizirane glede vprašanja oz. problema, na katerega so naleteli v tovrstnih zadevah.

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

ZDOdv torej že v izhodišču daje večji poudarek preventivnemu delovanju državnega odvetništva v vlogi varuha premoženjskih koristi in interesov Republike Slovenije ter svetovalni in pogajalski funkciji državnega odvetništva pri razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih in drugih postopkov. Vendar pa Državno odvetništvo RS pripominja, da potencialnega spora, izvirajočega iz predmeta pogodbe in s tem v zvezi pravilne izpolnitve pogodbe, z oblikovanjem pravnega mnenja v zvezi z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije in v zadevah, katerih vrednost predmeta je nad 100.000 EUR, ne more preprečiti. Poudariti je namreč treba, da je primarna odgovornost, da ne pride do negativnih posledic, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov RS, še vedno na pristojnih državnih organih oziroma drugih subjektih, ki kljub pomembni vlogi Državnega odvetništva RS z oblikovanjem pravnih mnenj v celoti ohranjajo svoje pristojnosti in odgovornosti.

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

Ureditev iz prvega odstavka 25. člena ZDOdv je jasna. Pristojni državni organ lahko poda zahtevo za oblikovanje pravnega mnenja Državnemu odvetništvu RS tedaj, ko iz okoliščin zadeve (zlasti upoštevajoč sodno prakso v podobnih primerih, zaradi katere bi lahko prišlo do nasprotujočih si stališč) izhaja, da je že podano tveganje, da bi lahko prišlo do spora glede varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije oziroma o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso sodišč v Republiki Sloveniji ter prakso mednarodnih sodišč in mednarodnih arbitraž. Prvi odstavek 25. člena ne pomeni, da državni organ poda zahtevo vselej, ko gre za varstvo premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije, ampak mora potrebo po podaji zahteve presoditi od primera do primera posebej. Ob navedenem pa je treba tudi poudariti, da prvi odstavek 25. člena ne daje podlage za podajo pravnih mnenj o ekonomskem vidiku varovanja premoženjskih interesov Republike Slovenije.

Drugi odstavek 25. člena ZDOdv pa je že takoj po uveljavitvi ZDOdv odprl številna vprašanja. V primeru, da bi državni organi upoštevali zgolj besedilno razlago tega člena, bi izvajanje določbe drugega odstavka 25. člena ZDOdv za Državno odvetništvo RS pomenilo nesorazmerno obremenitev, ki bi presegala zmogljivosti organa, hkrati pa bi po mnenju Državnega odvetništva RS lahko prišlo tudi do zastoja v delovanju in izvajanju nalog posameznih državnih organov, kar pa zagotovo ni bil namen nove zakonske ureditve. Odločitev o tem, ali bodo pošiljali zahteve za pridobitev mnenj po drugem odstavku 25. člena ZDOdv, je nedvomno na samih državnih organih, hkrati pa ZDOdv dejansko ne določa nobene pravne posledice za primer, da državni organ od Državnega odvetništva RS ne zahteva pravnega mnenja za pregled pogodbe z vrednostjo nad 100.000,00 EUR.

Državno odvetništvo RS sicer ni organ, pristojen za tolmačenje zakonskih določb, kljub temu pa je, upoštevaje besedilo omenjene določbe, z dopisom generalnega državnega odvetnika, naslovljenim na državne organe, podalo določena pojasnila, kako določbo drugega odstavka 25. člena ZDOdv razume Državno odvetništvo RS.

Določbo drugega odstavka 25. člena ZDOdv je tako po mnenju Državnega odvetništva RS treba razumeti v smislu pristojnosti, zaradi katerih je bilo ustanovljeno, kar pomeni, da državno odvetništvo sodeluje in podaja pravna mnenja glede na področje, ki ga izvirno pokriva, in sicer da pomaga pri razjasnitvi pravno-konfliktnih situacij, s čimer se vzpostavljajo pogoji za zmanjšanje tveganj za nastanek spornih razmerij, ki v končni fazi lahko pripeljejo do sodnih postopkov.

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

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

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

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

Državno odvetništvo RS je v letu 2018 skupno prejelo 219 zahtev državnih organov za podajo pravnega mnenja, od tega 104 zahteve po prvem odstavku 25. člena (pravno mnenje) in 115 zahtev po drugem odstavku 25. člena (predhodno mnenje v zadevah v vrednosti nad 100.000 EUR).

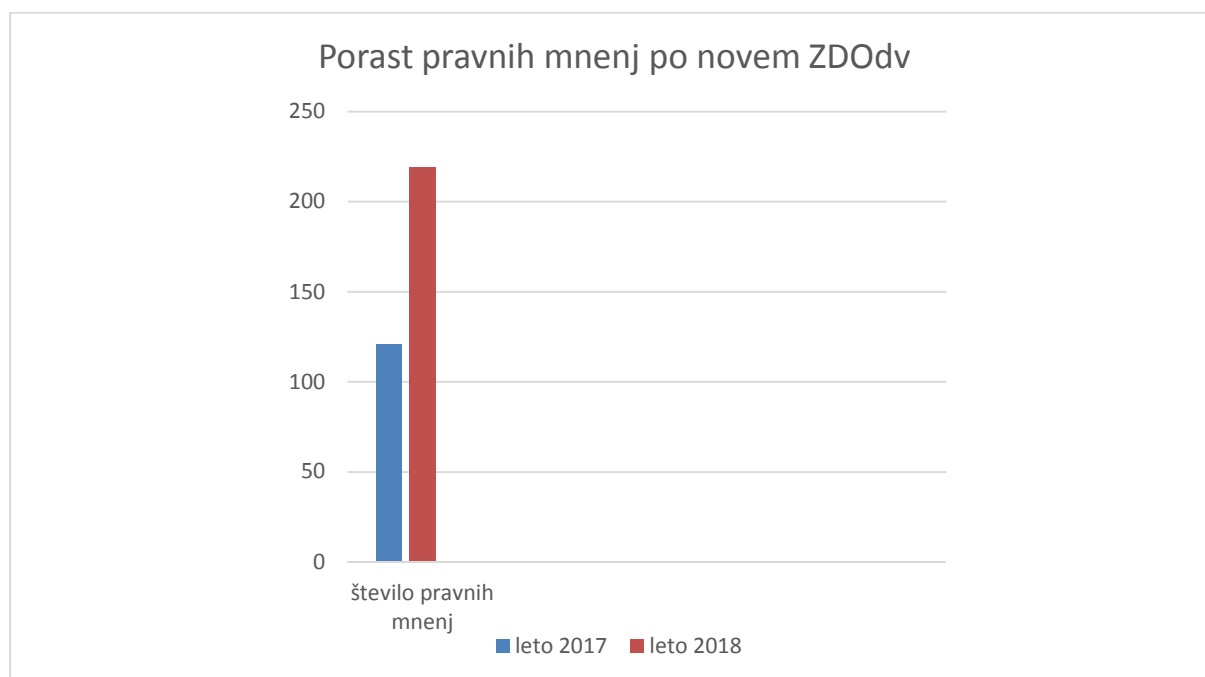
Tabela 2 : Oblikovanje pravnih mnenj (zbirno) v letu 2018

PODROČJE DELA	ŠTEVILO VLOŽENIH		ŠTEVILO UGODENIH PREDLOGOV	ŠTEVILO ODKLONJENIH PREDLOGOV
	ZAHTEV	PREDLOGOV		
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	104			
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	115			
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv		10	5	2

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

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

Graf 1: Porast pravnih mnenj po novem ZDOdv



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

2.1.3 Sodelovanje strokovnjakov (15. člen ZDOdv)

ZDOdv v prvem odstavku 15. člena določa, da sme državni odvetnik v posamezni zadevi pritegniti k sodelovanju zunanje strokovnjake, če oceni, da potrebuje njihovo pomoč glede posameznih strokovnih vprašanj in bo to pripomoglo k hitrejši razjasnitvi zadeve. Gre za podobno, vendar nekoliko širšo formulacijo, kot je veljala pred začetkom uporabe ZDOdv. V drugem odstavku 10. člena Zakona o državnem pravobranilstvu je bilo namreč določeno, da sme za druga strokovna dejanja in vprašanja v postopku državni pravobranilec pritegniti k sodelovanju tudi druge strokovnjake, če to prispeva k hitrejši razjasnitvi zadeve. Z določbo 15. člena ZDOdv je dana ustrezna pravna podlaga za možnost sodelovanja zunanjih strokovnjakov, npr. izvedencev, cenilcev in podobno, ki v okviru reševanja posamezne zadeve državnemu odvetniku zagotavljajo strokovno pomoč s področij davčne, finančne, računovodske, medicinske in drugih strok, ki je potrebna za strokovno, kvalitetno in učinkovito obravnavanje posamezne zadeve. Novost, ki jo prinaša določba 15. člena ZDOdv, pa je drugi odstavek, ki določa, da Državno odvetništvo RS vodi in na svoji spletni strani redno objavlja evidenco tovrstnih zadev z navedbo strokovnjakov, ki so v posamezni zadevi sodelovali z državnim odvetnikom. To določilo vzpostavlja večjo transparentnost poslovanja organa, kar je bilo eno izmed osnovnih vodil eden izmed ciljev zakona.

Zaradi poenotenega dela pa je Državno odvetništvo RS v letu 2018 že izdalo »Protokol za izbiro fizične ali pravne osebe za zastopanje v tujini«. V primerih iz drugega odstavka 19. in 20. člena ZDOdv, ko državno odvetništvo zaradi dejanskih ali pravnih ovir ne more opravljati

nalog zastopanja, vlada na predlog generalnega državnega odvetnika za zastopanje v posamezni zadevi lahko pooblasti drugo strokovno usposobljeno domačo ali tujo pravno ali fizično osebo (v nadaljevanju: strokovno usposobljena oseba za zastopanje). V posamezni zadevi iz prvih dveh odstavkov 20. člena ZDOdv lahko vlada na predlog generalnega državnega odvetnika, v primerih iz tretjega odstavka 20. člena ZDOdv pa tudi na predlog Ministrstva za zunanje zadeve, za pomoč pri zastopanju pritegne k sodelovanju drugo strokovno usposobljeno domačo ali tujo pravno ali fizično osebo (v nadaljevanju: strokovno usposobljena oseba za pomoč pri zastopanju). Za enotnost zastopanja Republike Slovenije pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami skrbi vodja mednarodnega oddelka. Protokol za izbiro fizične ali pravne osebe za zastopanje v tujini določa postopek izbire strokovno usposobljene osebe za zastopanje ali za pomoč pri zastopanju, vsebino predloga Vladi Republike Slovenije in postopek podelitve pooblastila izbrani strokovno usposobljeni osebi, vsebino pogodbe o poslovnem sodelovanju ter druga vprašanja, povezana z izbiro strokovno usposobljene osebe za zastopanje ali za pomoč pri zastopanju.

V letu 2018 je Državno odvetništvo RS pritegnilo k sodelovanju zunanje strokovnjake v treh zadevah, in sicer je bila v eni zadevi izvedena ocena višine odškodnine za nemožnost uporabe nepremičnin, v drugih dveh zadevah pa je bil angažiran zunanji strokovnjak s področja ekonomsko finančne stroke. Trenutno je na Državnem odvetništvu RS v pripravi protokol, s katerim bodo določena pravila za izbiro zunanjih strokovnjakov v skladu s 15. členom ZDOdv.

Preučila se bo tudi možnost, ali se uredi področje sodelovanja strokovnjakov iz različnih strokovnih področij (davčnega, ekonomskega, ipd.), zaposlenih v državnih organih oziroma zaposlenih v javnem sektorju, kot strokovno pomoč pri zastopanju v posamezni zadevi. S tem bi se izboljšala kakovost zastopanja v specifičnih primerih, ki terjajo določena strokovna znanja, s katerimi Državno odvetništvo RS ne razpolaga. Z aktivacijo zaposlenih v javnem sektorju bi se hkrati zasledovalo temeljni javno finančni cilj, ki je razumno razpolaganje s proračunskimi sredstvi.

2.1.4 Krepitev avtonomije državnih odvetnikov

S 16. členom ZDOdv je vzpostavljena ustrezna pravna podlaga, da lahko državni odvetnik samostojno in avtonomno opravlja svoje naloge, saj mora v primeru, da glede osnovnih procesnih dejanj iz drugega odstavka tega člena ne obstaja soglasje med državnim odvetnikom in zastopanim subjektom, po tem, ko se tudi s podano pisno obrazložitvijo nameravanega procesnega dejanja ne strinja, obrazloženo mnenje vlade zahtevati zastopani subjekt in ne državni odvetnik, ki torej v tej fazi še lahko vztraja pri svojih stališčih, je pa nato v nadaljevanju vezan na mnenje vlade.

S tem se daje poudarek na strokovnem izvajanju nalog in zaščiti interesov države kot celote, ki prevlada nad zaščito morebitnih parcialnih interesov zastopanega subjekta.

2.1.5 Podrobnejša opredelitev postopka mirne rešitve spora (27. člen, 32. člen ZDOdv)

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 iz vidika prizadevanja države za zmanjšanje sodnih postopkov in s tem razbremenitve sodišč ter hkrati tudi razbremenitve države kot potencialnega dolžnika, imajo nedvomno velik pomen.

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

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

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

Kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, pristojnemu sodišču ali drugemu organu predloži potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora v predhodnem postopku, sicer se tožba ali drug predlog za začetek postopka s sklepom zavrže. Predhodni postopek je torej pogoj za uvedbo pravdnega ali drugega postopka. Vendar pa je po drugi strani pravica do sodnega varstva ena od temeljnih pravic in

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

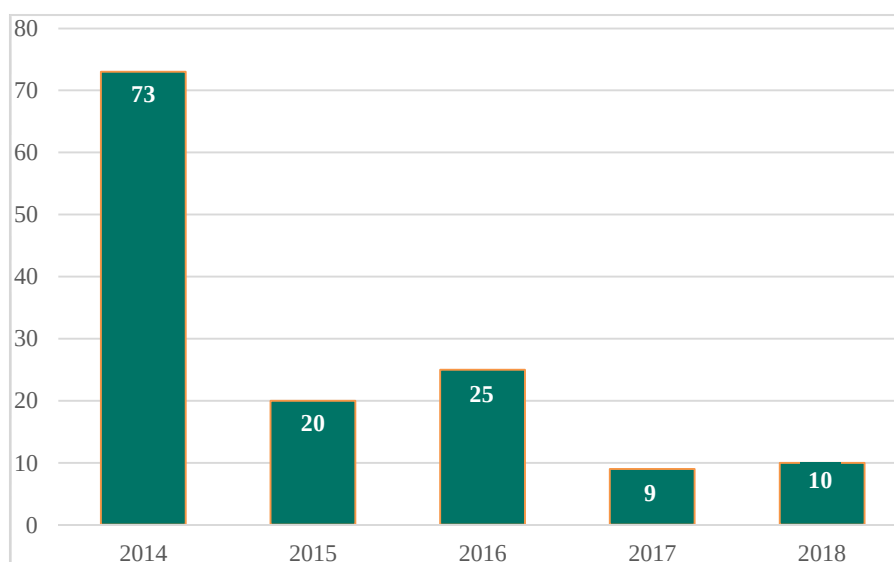
2.1.6 Ločeno zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami (19. in 20. člen ZDOdv)

Državno odvetništvo RS v praksi ne vidi težav pri zastopanju pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami, je pa Služba Vlade RS za zakonodajo (SVZ) izpostavila potrebo po določitvi načina dela in priprave gradiv v zvezi s postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP) predvsem v razmerju do ZDOdv, torej doreči koordinacijo ravnanj relevantnih državnih organov ter izmenjavo informacij in stališč na način, da se v omenjenem postopku doseže najugodnejši rezultat za Republiko Slovenijo. Ločiti je potrebno posredovanje podatkov o zadevi na podlagi drugega odstavka 16. člena ZDOdv, ki velja za zastopanje pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji (je tudi umeščen v to poglavje zakona) in ni uporabljen za zadeve zastopanja pred mednarodnimi in tujimi sodišči in različnih informacij, s katerimi se vlada zgolj seznani, od stališč zastopane stranke, ki jih ta lahko poda in so pogosto ključna za ugoden izid postopka, seveda pa glede na ureditev iz ZDOdv za državno odvetništvo niso obvezujoča. V novem ZDOdv ne glede na samostojnost in neodvisnost državnega odvetništva in državnih odvetnikov po mnenju SVZ manjka določba, na podlagi katere bi lahko vlada, podobno kot v preteklosti, pripravila opredelitev Republike Slovenije v postopkih pred ESČP oziroma širše pretehtana in med različnimi državnimi organi usklajena usmeritvena navodila. Predvsem bi ob morebitnih razhajanjih prišlo do težav pri prevzemanju odgovornosti, zato je nujno določiti pravo pravno podlago.

Državno odvetništvo RS sicer ne vidi težav pri pripravi gradiv v zvezi s postopki pred ESČP, saj z resornimi ministrstvi vselej dobro sodelujejo, enako kot po prejšnjem ZDPra. Postopki predhodnega odločanja ter drugi postopki, ki tečejo pred Sodiščem EU in Splošnim

Sodiščem EU, ter postopki pred ESČP, v katerih Slovenija praviloma nastopa kot toženka (razen v primeru meddržavne tožbe, v katerem je tožnica) so različni, zato se razlikujeta tudi narava dela zastopnika ter vloga vlade v njih. Pisnih vlog Republike Slovenije v nobenem od navedenih postopkov ne potrjuje vlada; v primerih sodnih postopkov pred Sodiščem EU sprejme le opredelitev s stališči, ki jih zastopnik upošteva pri pripravi pisne vloge ter v ustnem postopku. Čeprav je državni odvetnik samostojen in avtonomen pri zastopanju države pred obema navedenima mednarodnima sodiščema, se je vlada doslej le v posamičnih, posebej občutljivih primerih pred ESČP, v katerih bi možni izid postopka lahko posledično pomenil velike finančne posledice za državo (zadeve Kurić, Ališić ter Pinter in drugi) ali je odločitev za začetek postopka povezana s širšimi zunanjepolitičnimi implikacijami⁴, seznanila z vsebino pisnih vlog, ki jih je DOdv vložilo na ESČP. V vseh teh primerih gre za iniciativo resornega ministrstva, ki je gradivo za obravnavo po lastni presoji pripravilo in ga vložilo v vladni postopek.

Graf 2: Število prejetih zadev v postopkih pred ESČP v obdobju 2014 – 2018



Državno odvetništvo po ustaljeni praksi v sodelovanju z resornim ministrstvom pripravi pisno vlogo tudi v odsotnosti tovrstnega gradiva, prvenstveno namenjenega seznanitvi tudi drugih resorjev z zadevo, zato ne vidijo potrebe po spreminjanju dosedanje prakse.

Delovna skupina za implementacijo ZDOdv je sprejela stališče, da v prehodni fazi (do naslednje novelacije predpisa) Ministrstvo za pravosodje v okviru evalvacije predpisa pripravi obvestilo in priporočilo ministrstvu, da ta pri zadevah, ki so v javnem interesu in so za državo izrednega pomena, predhodno informirajo vlado v obliki vladnega gradiva, s čimer bo DOdv prejelo »Stališče zastopanega organa«.

⁴ Meddržavna tožba Republike Slovenije proti Republiki Hrvaški.

2.1.7 Ustreznejša določitev nadzora nad delovanjem državnega odvetništva (91. člen ZDOdv)

Področje nadzora nad delom državnega pravobranilstva po ZDPra ni bilo posebej urejeno. ZDPra je v 5. členu določal le, da Ministrstvo za pravosodje nadzoruje opravljanje zadev pravobranilske uprave, med katere spadajo odločanje in druga opravila, s katerimi se zagotavljajo pogoji za redno opravljanje nalog državnega pravobranilstva. To področje je bilo urejeno le v VI. poglavju Državnopravobranilskega reda, in sicer kot pregled poslovanja oddelkov na sedežu Državnega pravobranilstva in zunanjih oddelkov.

ZDOdv je zakonsko uredil področje nadzora v VI. poglavju, ki nosi naslov »Nadzor nad delom državnega odvetništva« (91. do 93. člen ZDOdv).

ZDOdv ureja ustrezen nadzorni mehanizem nad delom državnega odvetništva, ki se izvaja v obliki splošnega, delnega ali posamičnega pregleda dela državnih odvetnikov in drugih uslužbencev državnega odvetništva s pregledovanjem spisov, vpisnikov in druge dokumentacije. V okviru nadzora se pregledujejo ter ocenjujejo zakonitost in pravočasnost dela, smotnost uporabe procesnih pooblastil in skladnost strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili. S splošnim pregledom se opravlja nadzor dela oddelkov na sedežu ali dela zunanjih oddelkov državnega odvetništva, z delnim pregledom se opravlja nadzor dela v posameznih vrstah zadev, s posamičnim pregledom pa se opravlja nadzor dela v posamezni zadevi. Če se pri nadzoru ugotovijo pomanjkljivosti ali večji obseg nepravilnosti, je v končnem poročilu o opravljenem nadzoru treba predlagati ustrezne ukrepe in roke za njihovo izvedbo. Po preteku rokov se opravi kontrolni pregled izvršitve ukrepov in preveri njihov učinek. Končno poročilo o opravljenem nadzoru se pošlje tudi Ministrstvu za pravosodje.

Na podlagi ugotovitev nadzorov o pomanjkljivostih in napakah pri delu državnih odvetnikov Center za izobraževanje v pravosodju (CIP) in Državno odvetništvo RS izvajata ustrezne izobraževalne oblike.

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

V letu 2018 je bil tako že izveden prvi strokovni nadzor, in sicer na Zunanjemu oddelku državnega odvetništva v Kranju, v okviru katerega so bili pregledani konkretni nerešeni spisi v vpisnikih N, U, P, I in St. Izdelano je bilo Poročilo o nadzoru, z ugotovitvami nadzora pa je bil seznanjen tudi Zunanji oddelek državnega odvetništva v Kranju. Na Poročilo v roku 15 dni po prejemu ni bilo vloženega ugovora, bila pa so posredovana pojasnila k ugotovitvam

pregleda. V prvih mesecih leta 2019 je predviden kontrolni pregled. Na podlagi osmega odstavka 91. člena ZDOdv je bilo Končno poročilo o pregledu nad poslovanjem Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Kranju posredovano tudi Ministrstvu za pravosodje.

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

- Vodje oddelkov so dolžne v okviru oddelka, bodisi z direktnim vpogledom v informacijski sistem »Vpisniki«, bodisi na podlagi podatkov v statističnem poročilu oziroma izpisu pregleda zadev iz informacijskega sistema po posameznih vpisnikih in po nosilcih spisov, spremljati pripad zadev, reševanje zadev in obremenjenost odvetnikov ter zagotavljati tekoče in strokovno delo ter skrbeti za redno in pravočasno opravljanje zadev. V primeru ugotovitve pomanjkljivosti pri vodenju zadeve vodja oddelka na to opozori nosilca spisa in o tem seznani generalnega državnega odvetnika.

- Pregled pravilnosti poslovanja vpisnikov po oddelkih je izvedla komisija, ki jo je imenoval generalni državni odvetnik, in sicer je bil v letu 2018 opravljen pregled poslovanja na treh zunanjih oddelkih državnega odvetništva (Kranju, Murski Soboti in Celju). Pregled poslovanja se je osredotočil zlasti na naslednja področja: evidentiranje prisotnosti oziroma odsotnosti javnih uslužbencev in funkcionarjev, način odobravanja dopustov javnim uslužbencem in funkcionarjem, način koriščenja presežka ur, zagotavljanje nadomeščanja v primeru odsotnosti, zagotavljanje enotnega dela na spisih in zagotavljanje obveščenosti o stališčih, sprejetih na kolegiju državnega odvetništva, način dodeljevanja zadev, način odpiranja spisov in zaključevanja spisov in morebitne druge aktualne zadeve. Po opravljenem pregledu je komisija sestavila poročilo o pregledu in ga vročila vodji oddelka oziroma vodji vpisnika, katerega delo je bilo pregledano. Na podlagi poročila o pregledu je generalni državni odvetnik določil rok za odpravo ugotovljenih napak ali odredil druge ustrezne ukrepe. Vodja oddelka oziroma vodja vpisnika, katerega delo je bilo pregledano, je nato generalnemu državnemu odvetniku predložil poročilo o odpravi ugotovljenih napak ali izvedbi odrejenih ukrepov.

V letu 2019 so bili izvedeni še trije strokovni nadzori, in sicer v februarju 2019 na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Murski Soboti, v marcu 2019 na insolventnem oddelku na sedežu državnega odvetništva ter v aprilu na izvršilnem oddelku na sedežu državnega odvetništva.

V okviru strokovnega nadzora na Zunanjem oddelku državnega odvetništva v Murski Soboti je bilo pregledano splošno poslovanje urada, prav tako pa so bili pregledani naključno izbrani konkretni nerešeni spisi v vpisnikih N (nepravdne zadeve), U (upravne zadeve), P (pravdne zadeve), I (izvršilne zadeve) in St (insolvenčne zadeve). Izdelano je bilo Poročilo o nadzoru, z ugotovitvami nadzora pa je bil seznanjen tudi Zunanji oddelek državnega odvetništva v Murski Soboti. Na Poročilo v roku 15 dni po prejemu ni bilo podanih pojasnil ali vloženega ugovora, zato je bilo na podlagi osmega odstavka 91. člena ZDOdv izdelano Končno poročilo o pregledu nad poslovanjem Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Murski Soboti. Končno poročilo je bilo dne 18. 3. 2019 na podlagi osmega odstavka 91. člena ZDOdv posredovano tudi Ministrstvu za pravosodje.

V okviru strokovnega nadzora na insolventnem oddelku je bilo pregledano splošno poslovanje insolventne pisarne, prav tako pa so bili pregledani nekateri naključno izbrani konkretni spisi. Izdelano je bilo Poročilo o nadzoru, z ugotovitvami nadzora pa je bil seznanjen tudi insolventni oddelek na sedežu državnega odvetništva. Dne 11. 4. 2019 je bil izveden tudi kontrolni strokovni nadzor nad delom Zunanjega oddelka državnega odvetništva v Kranju.

Nadzor je postal zakonska materija, kar pripomore k večji sistematiki, zakonitosti in pravočasnosti dela, razumne uporabe procesnih pooblastil in skladnosti strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili.

Pri tem je potrebno poudariti, da gre za interni nadzor (znotraj organa), Ministrstvu za pravosodje pa se o nadzoru le poroča. Samo ministrstvo neposrednega nadzora nima, ima pa možnost dati pobudo. Upošteva se navedeno bo pri morebitni novelaciji predpisa potrebno razmisliti o ustreznosti petega odstavka 2. člena, ki določa, da ministrstvo, skladno z določbami ZDOdv, nadzoruje delo državnega odvetništva.

2.2 Optimizacija poslovanja

2.2.1 Ustanovitev državnega odvetništva kot posebnega organa

Z uvedbo novega izraza državno odvetništvo zakon določa, da bodo naloge državnega odvetništva opravljali generalni državni odvetnik in njegov namestnik kot funkcionarja ter višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državne odvetnike. Število in vrste teh delovnih mest so določeni v skladu s predpisi, ki urejajo kadrovske načrte državnih organov⁵.

V sistem javnih uslužbencev (Zakon o javnih uslužbencih – ZJU) so vgrajena ustrezna varovala, ki zagotavljajo strokovno in neodvisno delo državnih uslužbencev. Npr. javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov (8. člen ZJU); javne naloge izvršuje strokovno, vestno in pravočasno, pri svojem delu ravna po pravilih stroke ter se za to stalno usposablja in izpopolnjuje, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec (9. člen ZJU); pri izvrševanju javnih nalog ravna častno v skladu s pravili poklicne etike (10. člen ZJU); odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog (13. člen ZJU); javne naloge izvršuje v javno korist, politično nevtrarno in nepristransko (28. člen ZJU).

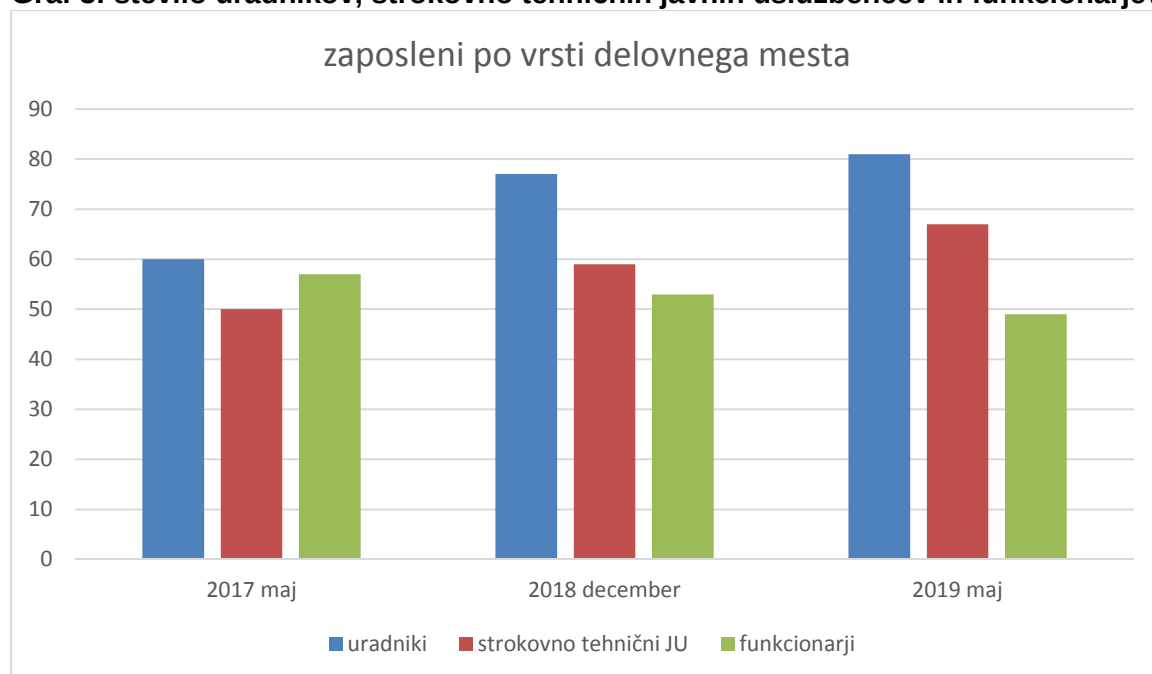
Sedmi odstavek 95. člena ZDOdv določa, da se glede pravic, dolžnosti ter prenehanja funkcije in razrešitve državnih pravobranilcev in pomočnikov državnih pravobranilcev do poteka njihovega mandata uporablja Zakon o državnem pravobranilstvu.

⁵ Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih in drugi predpisi.

V času od uporabe novega ZDOdv so že bila sklenjena delovna razmerja za opravljanje nalog Državnega odvetništva RS z višjimi državnimi odvetniki in državnimi odvetniki, kot jih pozna ZDOdv. Bivši državni pravobranilci in pomočniki državnih pravobranilcev so v skladu s sedmim odstavkom 95. člena ZDOdv tudi kot višji državni odvetniki oziroma državni odvetniki ostali funkcionarji do poteka mandata in s tem prenehanja funkcije, novi višji državni odvetniki in državni odvetniki, ki so sklenili pogodbe o zaposlitvi, pa so javni uslužbenci.

Trenutno imamo za opravljanje istih nalog Državnega odvetništva RS dvotirni sistem, in sicer sistem funkcionarjev in sistem javnih uslužbencev. Tako višji državni odvetniki in državni odvetniki funkcionarji in višji državni odvetniki in državni odvetniki javni uslužbenci opravljajo enake naloge Državnega odvetništva RS, razlikujejo pa se v svojem delovnopravnem statusu in pravicah, kar bo leta 2025 s potem mandata zadnjemu državnemu odvetniku prešlo na enoten sistem. Navedeno dvotirnost velja oceniti kot pomanjkljivost nove ureditve.

Graf 3: število uradnikov, strokovno tehničnih javnih uslužbencev in funkcionarjev



2.2.2 Kolegiji državnega odvetništva (40. člen ZDOdv)

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

Pravilnik o poslovanju državnega odvetništva⁶ v 14. členu določa oblike kolegijskega dela, v 15. členu pa pristojnosti kolegija državnega odvetništva.

Oblike kolegijskega dela so:

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

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

Zgoraj navedene oblike kolegijskega dela so namenjene:

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

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

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

V letu 2018 so se na Državnem odvetništvu RS redno mesečno (razen v času sodnih počitnic oziroma v juliju in avgustu) sklicevali kolegiji državnega odvetništva, na katerih se je obravnavala aktualna problematika, povezana z izvajanjem tako ZDOdv kot tudi ostalih predpisov. Vodje oddelkov problematiko oddelkov obravnavajo sproti, bodisi na formalnih ali neformalnih sestankih oddelka in o sprejetih sklepih in predlogih mesečno obveščajo generalnega državnega odvetnika. Oblikovanih je bila vrsta stalnih in občasnih delovnih skupin, bodisi z namenom sprejemanja pravnih stališč do posameznih pravnih vprašanj, usklajenega in enotnega dela na posameznem področju dela oziroma poslovanja organa ter glede drugih vprašanj, ki so pomembna za delo Državnega odvetništva RS.

⁶ Uradni list RS, št. 64/2017.

V letu 2018 so delovale naslednje delovne skupine:

1. Delovna skupina za sestavo analize poslovnih procesov Državnega odvetništva
2. Delovna skupina za implementacijo določb ZDOdv
3. Delovna skupina za usklajevanje dela na področju zahtevkov za povrnitev škode zaradi prekomernega hrupa z javnih cest in železnic
4. Delovna skupina za problematiko obravnave odškodninskih zahtevkov zaradi nerazglašenih oporok, deponiranih v sodni hrambi
5. Delovna skupina za obravnavo sporov iz razmerij, izvirajočih iz dodelitev sredstev evropske kohezijske politike
6. Delovna skupina za obravnavanje zahtevkov glede prenesenih vlog v luči Zakona o načinu izvršitve sodbe ESČP
7. Delovna skupina »Izbrisani« (zadeve za plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva)
8. Delovna skupina za koordinacijo in enotno ter usklajeno postopanje v zadevah, kjer je potrebno sodelovanje s SKZG
9. PK komisija (predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku)
10. PRR komisija (predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških)
11. Komisija za odločanje o zahtevkih po Zakonu o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja.

V letu 2019 so bile ustanovljene še naslednje delovne skupine:

- Delovna skupina za usklajevanje dela na področju odškodninskih zahtevkov v zadevah po temelju vrednosti točke po odvetniški tarifi
- Delovna skupina za usklajeno delovanje na področju pristojnosti Državnega odvetništva RS po določbah Družinskega zakonika
- Delovna skupina za usklajevanje dela na področju ravnanja s komunalno odpadno embalažo in odpadnimi nagrobnimi svečami.

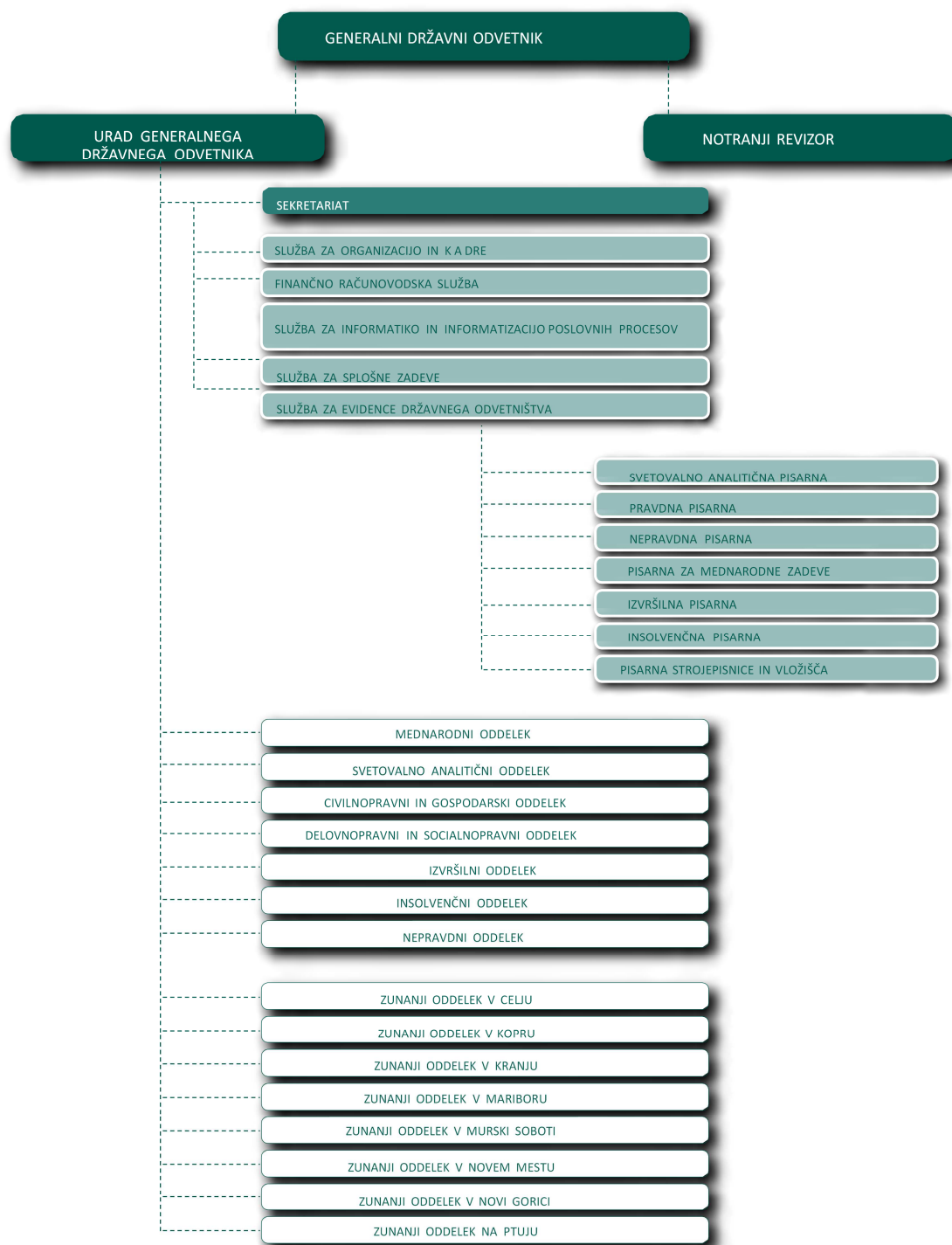
2.2.3 Notranja reorganizacija (42. člen ZDOdv)

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

upravljanju organa in poslovanju z zadevami so pozitivno vplivali na optimizacijo poslovanja Državnega odvetništva RS.

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

Organigram:



2.3 Večja fleksibilnost pri opravljanju dela

2.3.1 Možnost začasne napotitve državnega odvetnika v drug državni organ (74. člen ZDOdv)

Državni odvetnik je za opravljanje zahtevnejših strokovnih nalog lahko napoten na delo v drug državni organ, vendar najdlje za šest mesecev z možnostjo enkratnega podaljšanja za največ šest mesecev. Odločba o začasni napotitvi mora biti državnemu odvetniku vročena najmanj sedem dni pred nastopom dela in mora vsebovati obrazložitev, zakaj bo z napotitvijo zagotovljeno učinkovitejše opravljanje zahtevnejših strokovnih nalog. Za začasno napotitev ne veljajo omejitve zakona, ki ureja sistem javnih uslužbencev, glede oddaljenosti kraja opravljanja dela od dotedanjega kraja opravljanja dela. Neposredno po zaključku začasne napotitve je državni odvetnik lahko ponovno začasno napoten le, če s tem soglaša.

Napotitve do sedaj še niso bile realizirane. Interes za napotitev državnega odvetnika v drug državni organ je do sedaj izkazalo samo Specializirano državno tožilstvo, vendar do realizacije ni prišlo, saj je bilo ugotovljeno, da mora napotenega državnega odvetnika v času napotitve financirati Državno odvetništvo. Upošteva dejstvo kadrovske podhranjenosti organa in siceršnjih velikih obremenitev zaposlenih na Državnem odvetništvu tako ni za pričakovati, da bo institut začasne napotitve zaživel, v kolikor ne bodo vzpostavljene pravne podlage za možnosti drugačnega financiranja oziroma začasne zapolnitve delovnega mesta napotenega državnega odvetnika.

2.4 Večja fleksibilnost poslovanja

2.4.1 Zagotavljanje javnosti dela (46. člen ZDOdv)

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

Iz zakona izhaja, da morajo biti obvestila javnosti sestavljena tako, da varujejo ugled, zasebnost, tajnost ter druge zakonite interese strank ter drugih udeležencev v postopku oziroma ne škodujejo interesom postopka. Državno odvetništvo RS vodi ter na svoji spletni strani javno objavlja in redno posodablja podatke o izvajanju nalog, ki jih opravlja v okviru svojih pristojnosti. Podrobnejša pravila o obveščanju javnosti so določena v Pravilniku o poslovanju državnega odvetništva, ki predpisuje, da mora državno odvetništvo o svojem delu tekoče in transparentno obveščati javnost, pri čemer mora upoštevati zakon o medijih, zakon o dostopu do informacij javnega značaja in zakon o varstvu osebnih podatkov. Pri tem pa ravna v skladu z določbami, ki urejajo tajnost podatkov ali njihovih posameznih delov in upošteva splošne zahteve po spoštovanju nepristranskosti sodstva in posledično ne komentira nepravnomočno končanih sodnih postopkov.

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

Spletna stran državnega odvetništva⁷ vsebuje temeljne informacije o tem, kaj je državno odvetništvo, kakšne so njegove pristojnosti in naloge (pravne podlage za delo državnega odvetništva), koga zastopa, kako je organizirano in osnovne kontaktne podatke. Na spletni strani so dostopna letna poročila in katalog informacij javnega značaja ter uporabne povezave (mednarodna sodišča, državna odvetništva v tujini).

Sodelovanje z mediji in drugimi javnostmi je eden od ključnih ciljev delovanja Državnega odvetništva RS, saj se na ta način zagotavlja transparentnost njegovega dela in utrjuje zavedanje, kakšno je njegovo poslanstvo kot varuha premoženjskih in drugih interesov države. Zaradi sporov, v katere je vključena država kot tožeča ali tožena stranka, se lahko odpirajo tudi pomembna družbena vprašanja, zato je celovit, korekten in pravočasen odziv na novinarska vprašanja izjemno pomemben. Posebej tudi zato, ker večina javnosti zelo slabo pozna vlogo in delo državnega odvetništva oziroma mu pripisuje pristojnosti, ki jih nima. Zato je odprt in proaktiven odnos z mediji nujen. Tudi na način neformalnih komunikacij, ki medijem pomagajo razumeti, za kaj gre v določenem sporu in zakaj je do njega sploh prišlo, pri čemer državno odvetništvo vedno ostaja v okviru zakonskih podlag.

Državno odvetništvo RS si prizadeva, da na medijska vprašanja odgovarja v najkrajšem možnem času, saj se zaveda, da novinarji delajo pod velikim časovnim pritiskom in da medijske hiše tekmujejo, katera bo prej objavila določeno informacijo, četudi kdaj na škodo njene verodostojnosti. Vendar pričakovanim časovnim rokom ni mogoče vedno slediti, saj lahko priprava odgovora terja sodelovanje večih služb Državnega odvetništva RS, še posebej, ko gre za kompleksne in zahtevne primere, ki jih državno odvetništvo ne obravnava zgolj v enem postopku, ampak v več njih. Tudi prošnjam po posredovanju statističnih podatkov, ki zajemajo različna časovna obdobja in lahko tudi različne pravne temelje, praviloma ni mogoče ustreči v enem dnevu, pri čemer pa Državno odvetništvo RS vedno spoštuje zakonski rok sedmih dni.

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

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

2.4.2 Disciplinska odgovornost državnih odvetnikov (79. člen ZDOdv)

⁷ <http://www.dodv-rs.si/>.

Državnemu odvetniku se lahko izrečejo disciplinske sankcije ob pogojih in po postopku, predpisanih v ZDOdv. Kazenska odgovornost in odgovornost za prekršek ne izključujeta disciplinske odgovornosti državnega odvetnika. V okviru disciplinskega postopka ni dovoljeno posegati v samostojnost državnega odvetnika pri izvrševanju pristojnosti državnega odvetništva.

Po ZDPra pa sta se bila uvedena dva disciplinska postopka, po novem ZDOdv pa ni bil uveden noben disciplinski postopek, zato je ta segment preuranjeno evalvirati.

2.5 Ustreznejši karierni sistem zaposlitve za mlade in uspešne pravnike

2.5.1 Preimenovanje državnih pravobranilcev v državne odvetnike, ki bodo javni uslužbenci

Državno odvetništvo RS je že v skupnem kadrovskem načrtu za leti 2018 in 2019 načrtovalo dodatno število zaposlenih, in sicer za leto 2018 35 novih zaposlitev, za leto 2019 pa še 32 novih zaposlitev. Načrtovano povečanje števila zaposlenih je utemeljeno z institucionalno spremembo proračunskega uporabnika, to je ustanovitve Državnega odvetništva RS, in z dodatnimi nalogami in pristojnostmi, določenimi v ZDOdv. Potrebno povečanje števila zaposlenih je bilo razdeljeno na obdobje dveh proračunskih let. Načrtovana je postopna pomladitev institucije s povečanjem števila zaposlenih, sprva večjega dela za določen čas in to zlasti za delovna mesta državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike ter ostalih javnih uslužbencev na spremljajočih delovnih mestih. S takim načinom zaposlovanja državno odvetništvo zasleduje izhodiščni cilj zakonodajalca ob prenovi institucije, to je ustreznejši karierni sistem zaposlitve za mlade in uspešne pravnike.

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

ZDOdv v 70. členu določa, da prosta mesta višjih državnih odvetnikov in državnih odvetnikov razpisuje Ministrstvo za pravosodje, vendar v nadaljevanju na izbirni postopek, do prisege, nima na potek javnega natečaja nobenega vpliva, kar govori v prid neustreznosti takšne določbe. Novost ZDOdv pa je 71. člen, ki v postopku izbire najustreznjšega kandidata za mesto višjega državnega odvetnika predvideva pridobitev mnenja komisije iz vrst neodvisnih strokovnjakov, ki je sestavljena iz višjega ali vrhovnega sodnika, višjega ali vrhovnega državnega tožilca, višjega državnega odvetnika ter pravnega strokovnjaka, ki ga predlaga minister za pravosodje. Gre za sui generis komisijo za presojo ustreznosti kandidatov, ki kot varovalka pred zlorabami politične oblasti sodeluje v postopku izbire višjega državnega odvetnika in tudi generalnega državnega odvetnika. Stališče zakonodajalca je bilo, da

pozitivno mnenje sui generis komisije pomembno vpliva na položaj višjih državnih odvetnikov, v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci, v smislu večje samostojnosti in avtonomnosti pri izvajanju njihovih nalog.

Tabela 3: Prikaz načrtovanih in zasedenih delovnih mest ter povprečne prisotnosti višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike na dan 31. 12. 2017

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

Tabela 4: Prikaz načrtovanih in zasedenih delovnih mest ter povprečne prisotnosti višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike na dan 31. 12. 2018

državno odvetništvo	višji državni odvetniki			državni odvetniki			kandidati za državne odvetnike		
	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*

sedež v Ljubljani	38	35	185,26	10	5	192,6	20	12	152,83
Zunanji oddelek v Mariboru	5	4	203,13	1	0	0	4	3	147,5
Zunanji oddelek v Celju	4	3	199	0	0	0	2	2	140
Zunanji oddelek v Kopru	2	2	213	2	2	152,5	2	1	129,63
Zunanji oddelek v Kranju	2	1	214	1	1	225	1	1	136
Zunanji oddelek v Murski Soboti	2	2	208,5	1	1	209	1	0	0
Zunanji oddelek v Novi Gorici	2	2	205	1	0	0	1	1	209
Zunanji oddelek v Novem mestu	3	3	172,67	0	0	0	2	3	127,75
Zunanji oddelek na Ptuj	1	1	209	1	1	213	0	0	0
SKUPAJ	59	53	1809,56	17	10	992,1	33	23	1042,71

* povprečna prisotnost posameznika glede na število delovnih dni v letu

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da se je po vzpostavitvi novih pravnih podlag za delovanje organa kot najbolj pereča problematika izkazala dvotirnost sistema delovnih mest.

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

odvetniki ter državni odvetniki - javni uslužbenci pa v skladu z javno uslužbenko zakonodajo.

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

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

Določba 44. odstavka ZDOdv tudi predvideva, da Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest pri državnem odvetništvu sprejme generalni državni odvetnik po predhodnem soglasju ministra za pravosodje, kar je novost, ki jo je prinesel ZDOdv. V praksi se je izkazalo, da ta določba nima posebne dodane vrednosti. Zakon o državnem pravobranilstvu take določbe ni imel, saj je bila pristojnost sprejema akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest prepuščena generalnemu državnemu pravobranilcu. Z ZDOdv je vloga Državnega odvetništva RS kot posebnega državnega organa, ki je pri svojem delu samostojen in avtonomen, zelo poudarjena. Ker gre pri sistemizaciji delovnih mest za določanje organizacijske strukture in delitve dela ter nalog po posameznih organizacijskih enotah in posameznih delovnih mestih, kar je nedvomno pomemben element za učinkovito in kakovostno izvajanje nalog, s tem pa tudi samostojnosti in avtonomnosti organa, bomo o ustreznosti določbe razmislili pri morebitni novelaciji predpisa.

2.6 Preprečitev političnega kadrovanja

2.6.1 Ustanovitev neodvisne komisije za presojo ustreznosti kandidatov

Komisija za presojo ustreznosti kandidatov, ki je opredeljena v 57. členu ZDOdv, je sestavljena iz vrst neodvisnih strokovnjakov, in sicer iz višjega ali vrhovnega sodnika, višjega ali vrhovnega državnega tožilca, višjega državnega odvetnika ter pravnega strokovnjaka, ki ga predlaga minister za pravosodje. Gre za sui generis komisijo za presojo ustreznosti kandidatov, ki kot varovalka pred zlorabami politične oblasti sodeluje v postopku izbire višjega državnega odvetnika in tudi generalnega državnega odvetnika. Stališče zakonodajalca je bilo, da pozitivno mnenje sui generis komisije pomembno vpliva na položaj višjih državnih odvetnikov, v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci, v smislu večje samostojnosti in avtonomnosti pri izvajanju njihovih nalog. Komisija za presojo ustreznosti kandidatov se je do sedaj sestala petkrat, skupno so presojali ustreznost 15 kandidatov ter jih tudi vse potrdili.

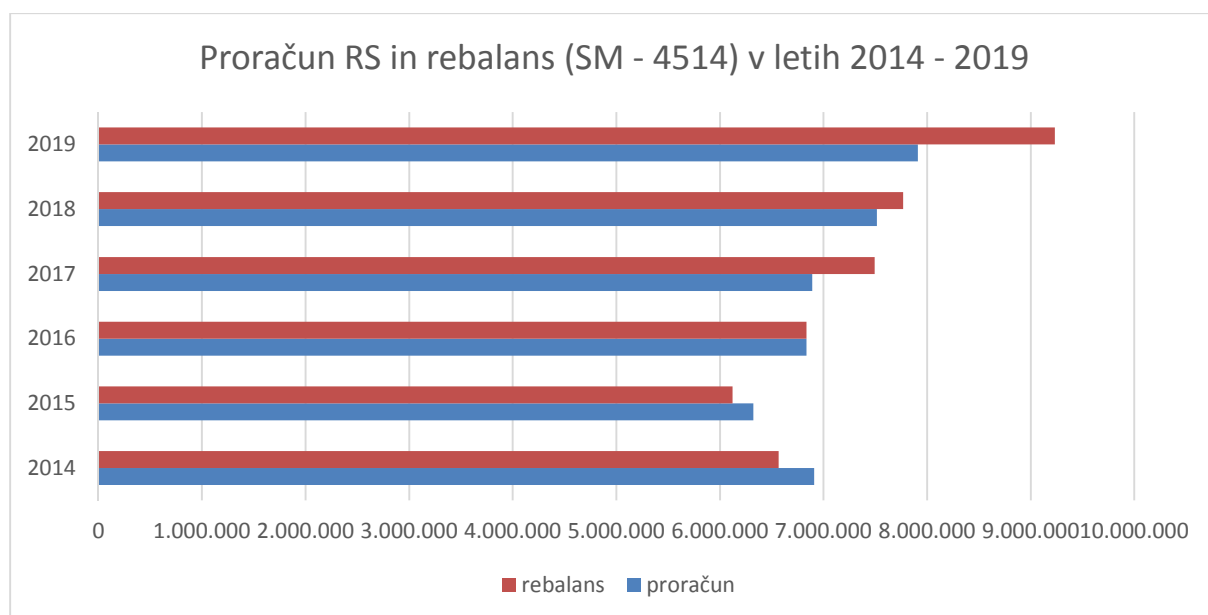
3 ANALITIČNI PREGLED PRORAČUNSKIH SREDSTEV, STRUKTURE ZAPOSLENIH IN DINAMIKE GIBANJA ZADEV V LETIH 2014 - 2019

Zaradi lažje, preglednejše in statistično pravilnejše primerljivosti podatkov s preteklimi leti je v nadaljevanju prepravljen analitični pregled višine proračunskih sredstev, strukture zaposlenih in dinamike prejetih zadev, zadev v delu in vseh rešenih zadev v letih 2014 do 2019. Podatke za analitični pregled smo črpali iz letnih poročil Državnega odvetništva, programa MFERAC in Obrazložitve k sprejetem proračunu in rebalansu proračuna v letih od 2014 do 2019.

Tabela 5: Prikaz proračunskih sredstev, strukture zaposlenih in dinamike zadev v letih 2014 - 2019

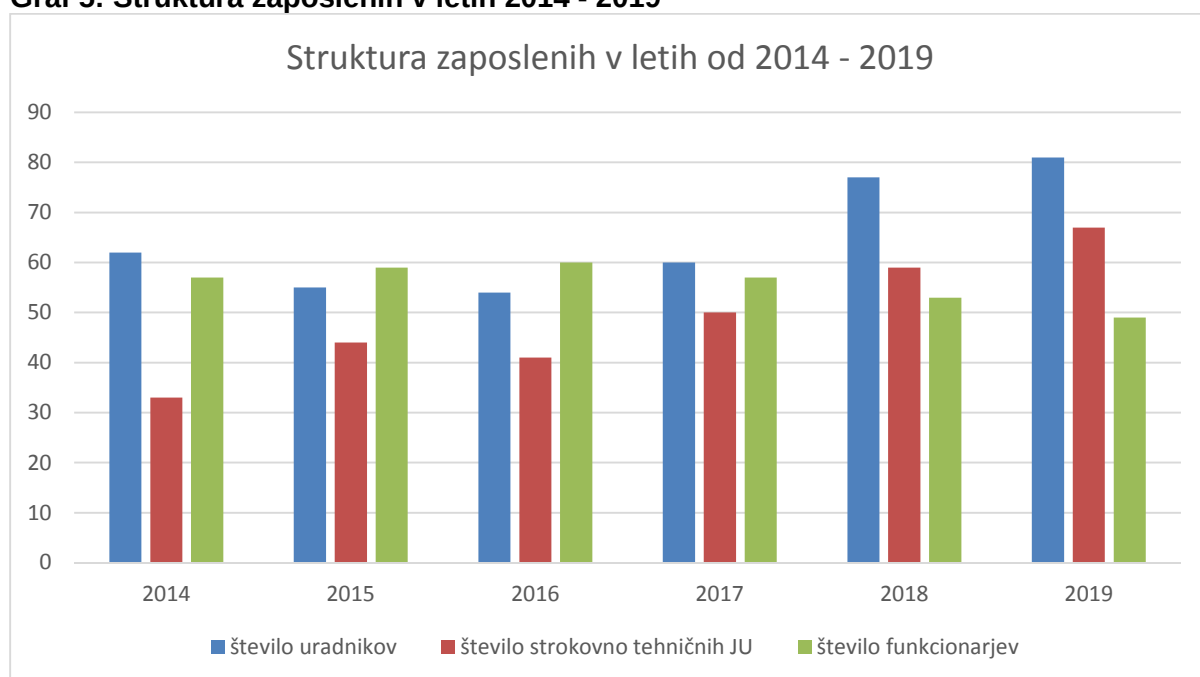
leto	proračun	rebalans	št. uradni kov	št. strokovno tehničnih JU	št. funk.	zaposleni skupaj	št. vseh prejetih zadev	št. vseh zadev v delu	Št. vseh rešenih zadev	rebalans/št.zap oslenih	Št. rešenih zadev/št. zaposlenih (brez strokovno tehničnih JU)
2014	6.910.072	6.565.669	62	33	57	152	46.109	76.620	36.551	43195,19	307,1513
2015	6.323.626	6.122.600	55	44	59	158	40.889	85.158	43.430	38750,63	380,9649
2016	6.833.595	6.833.595	54	41	60	155	39.063	79.255	37.396	44087,71	328,0351
2017	6.891.540	7.493.238	60	50	57	167	38.067	83.699	39.805	44869,69	340,2137
2018	7.515.000	7.769.433	77	59	53	189	44.750	88.601	42.429	41108,11	326,3769
2019	7.908.904	9.233.490	81	67	49	197				46870,51	-

Graf 4: Proračunska sredstva (SM - 4514) v letih 2014 - 2019



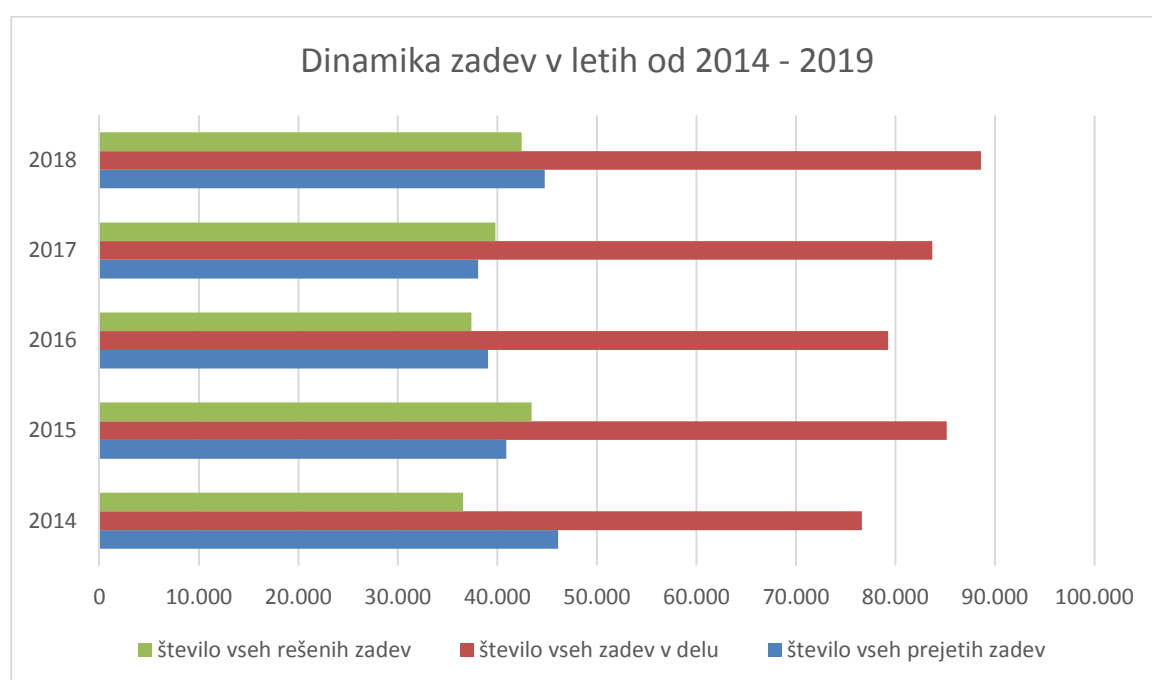
Pri Grafu 4, ki prikazuje gibanje proračunskih sredstev za proračunskega uporabnika št. 4514 (Državno odvetništvo RS), dvig proračunskih sredstev rezultira na porast števila prejetih zadev na področjih postopkov zaradi insolventnosti in postopkov prisilnega prenehanja, področje postopkov izvršbe in zavarovanja ter na področju nepravdnih zadev, na področju pravnih zadev pa so izstopali delovnopravni spori. Dodaten pripad zadev je bil zabeležen po sprejemu Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva in Zakona o načinu izvršitve sodbe ESČP v zadevi številka 60642/08. V proračunskem letu 2019 je mogoče pričakovati na omenjenih področjih podoben trend povečanja prejetih zadev, zato je temu sledil tudi rebalans proračuna za leto 2019.

Graf 5: Struktura zaposlenih v letih 2014 - 2019



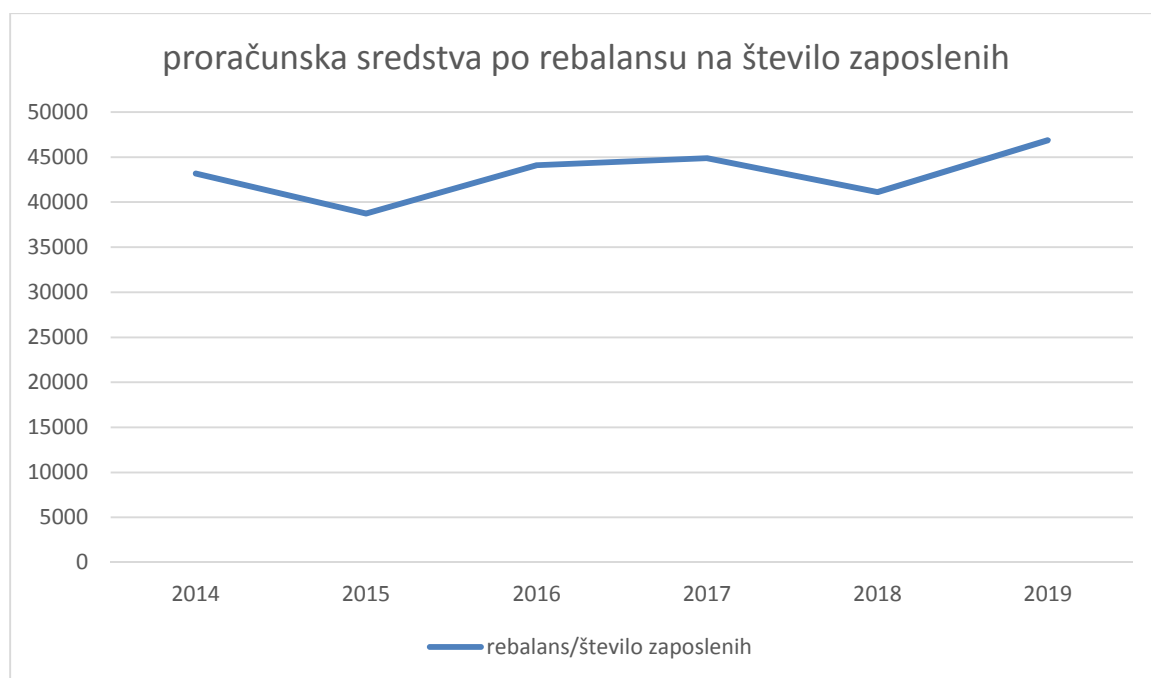
Z uvedbo novega izraza državno odvetništvo zakon določa, da bodo naloge državnega odvetništva opravljali generalni državni odvetnik in njegov namestnik kot funkcionarja ter višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državne odvetnike. Število in vrste teh delovnih mest so določeni v skladu s predpisi, ki urejajo kadrovske načrte državnih organov. Pri Grafu 5 je mogoče opaziti načrtovano povečanje števila zaposlenih, ki je utemeljeno z institucionalno spremembo proračunskega uporabnika in z dodatnimi nalogami in pristojnostmi, določenimi v ZDOdv, hkrati pa se zaradi zgoraj omenjenega prehoda na sistem javnih uslužbencev zmanjšuje število funkcionarjev. Zadnjim funkcionarjem preneha mandat leta 2025.

Graf 6: Dinamika zadev v letih 2014 - 2019



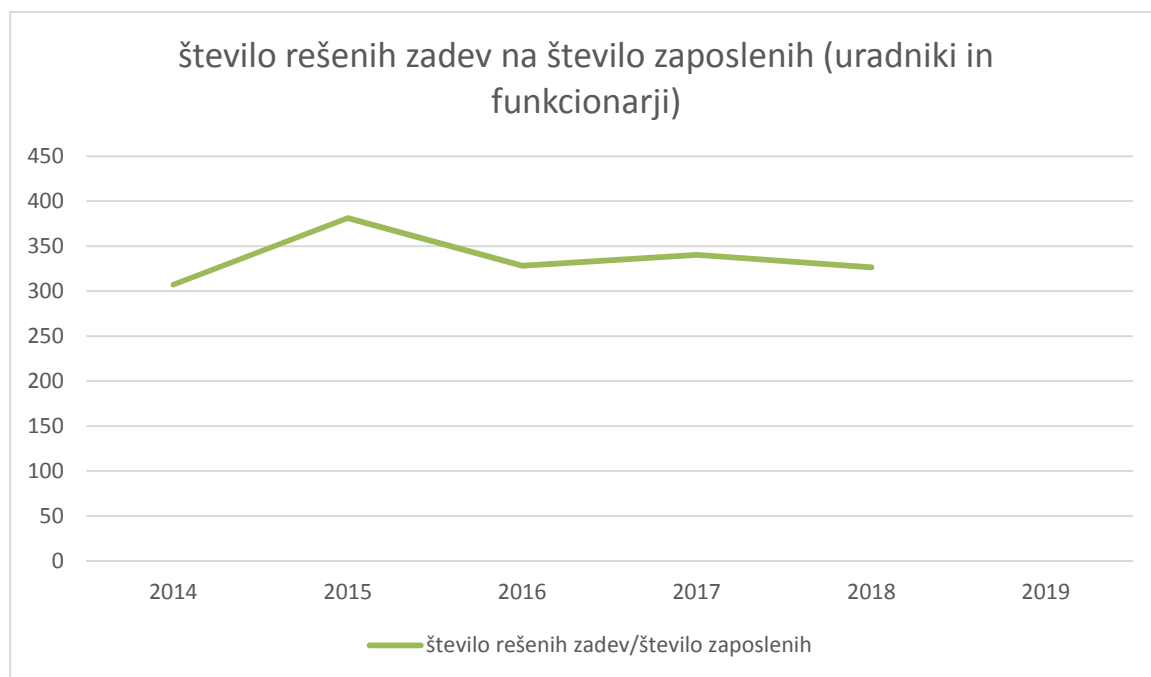
Graf 6 odraža porast števila prejetih zadev na področjih postopkov zaradi insolventnosti in postopkov prisilnega prenehanja, področje postopkov izvršbe in zavarovanja ter na področju nepravdnih zadev, na področju pravnih zadev pa so izstopali delovnopравни spori. Dodaten pripad zadev je bil zabeležen po sprejemu Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva in Zakona o načinu izvršitve sodbe ESČP v zadevi številka 60642/08.

Graf 7: Gibanje parametra proračunskih sredstev po rebalansu glede na število zaposlenih v letih 2014 - 2019



Graf 7 prikaže razmerje med višino proračunskih sredstev na število zaposlenih v obdobju od leta 2014 do leta 2019. Na grafu lahko opazimo padec proračunskih sredstev na število zaposlenih v letu 2015 in 2018, vendar se stanje z rebalansom proračuna za leto 2019 spet dvigne nad povprečno vrednost.

Graf 8: Gibanje parametra število rešenih zadev na število zaposlenih v letih 2014 - 2019



Kot je prikazano s črtnim grafom 8 število rešenih zadev na število zaposlenih, pri katerih nismo upoštevali strokovno tehničnega kadra, v zadnjih letih rahlo pada, kar najverjetneje

odraža vedno kompleksnejšo vsebino zadev in dolgotrajnost postopkov, ter po drugi strani tudi obdobje uvajanja novih kadrov.

4 SKLEPNO

Sprejem ZDOdv so v letu 2017 spremljala nasprotovanja, odobravanja, pomisleki, želje po bolj ali manj reformnem pristopu in hkrati upravičena in odgovorna skepsa. Upoštevajoč okoliščino, da je bil nekdanji Zakon o državnem pravobranilstvu predpis, ki za razliko od pogostih novel na področju organizacijsko-statusnih vprašanj sodstva ali državnega tožilstva ni bil deležen niti ne nujno potrebnih posegov zakonodajalca v njegovo materijo, je bila po naravi stvari potrebna njegova temeljita prenova. Cilji, ki jih je predlagatelj opredelil v predlogu novega akta, so bili nedvomno legitimni in so naslavljali pomanjkljivosti, ki jih ni bilo mogoče odpraviti niti s še tako učinkovitim upravljanjem organa.

Nov zakon je hkrati z nekaterimi konceptualnimi in tudi vsebinskimi spremembami na področju delovanja organa na normativni ravni sicer povečal samostojnost in avtonomnost Državnega odvetništva RS, prav tako pa odgovornost za strokovno opravljeno delo posameznikov, dejansko pa še ni dosegel vseh ciljev, ki jih je zasledoval. Pomanjkljivosti niso splošne narave, temveč se kažejo pri obravnavi posamičnih primerov, kjer Državno odvetništvo sodeluje z zastopanimi subjekti. Navedeno ne pomeni, da premikov v smeri doseganja cilja ni, gotovo pa ta še ni v celoti dosežen.

Izpostaviti je potrebno nemoteno realizirano prilagodljivost Državnega pravobranilstva ob prehodu v Državno odvetništvo. To je zagotovilo nadaljevanje dela in tekoč ter hkrati postopen prehod na novo ureditev. Nekateri pomisleki, ki so spremljali pripravo novega zakona, so se izkazali za neutemeljene ali tedaj preveč tendenciozne, da bi omogočali prepotrebno refleksijo. Prav tako pa so se že ob uveljavitvi, še posebej pa po začetku uporabe novega zakona, v zvezi z določenimi določbami zakona pojavila nekatera odprta vprašanja oziroma dileme ali pa zapis določenih določb omogoča različne interpretacije njihove vsebine. Navedeno je zaradi poenotenja pri razumevanju in nadalje tudi izvajanju določb zakona terjalo takojšnjo odzivnost v smislu oblikovanja (nezavezujočih) pojasnil oziroma stališč Državnega odvetništva RS ali pa posebne delovne skupine za implementacijo določb ZDOdv, ki jo je minister za pravosodje ustanovil avgusta 2017, in sicer ravno z namenom spremljanja izvajanja zakona v praksi in identifikacije problemov ter priprave neobvezujočih razlag zakona. Tudi predmetna evalvacija je del prizadevanja k optimizaciji sistema, kar bi ne nazadnje moralo biti lastno prav vsakemu predpisu, zlasti pa reformnemu, kot naj bi bil Zakon o državnem odvetništvu.

V zvezi z novim zakonom velja pozdraviti zlasti določbe, ki so pomenile nadgradnjo dotedanje ureditve (npr. določbe o nadzoru državnega odvetništva, kolegijsko delo, odprava usmeritvenih navodil ipd.), prav tako pa velja kot pomanjkljive izpostaviti določbe, ki so se izkazale kot premalo domišljene in jih predmetno poročilo tudi izpostavlja (npr. dvotirnost javno-uslužbenskega in funkcionarskega sistema, zastopanje pred mednarodnimi sodišči, vloga ministrstva za pravosodje v razpisnih postopkih, pri aktih o sistemizaciji ali deklariranem nadzoru nad delovanjem organa ipd.).

Iz analitičnega pregleda je razvidno, da novi zakon zaenkrat sicer ni prinesel bistvenih sprememb v segmentu storilnosti, zato bo v prihodnje, tudi v luči gibanja proračunskih sredstev za njegovo delo in strukture ter števila kadrov, veljalo spremljati nadaljnji razvoj organa. Temu se bo tudi po opravljeni evalvaciji še naprej posvečala delovna skupina za implementacijo. Ta bo morala nadoknaditi vse neizvedeno v letih obstoja Zakona o državnem pravobranilstvu, biti kos aktualnim težavam in ustrezno naslavljati pomanjkljivosti, ki jih novi zakon prinaša. Kljub kratkemu obdobju njegove uporabe je namreč že mogoče zaznati potrebo po njegovem noveliranju - vsaj v nekaterih segmentih urejanja.

PRILOGA: Letno poročilo o delu Državnega odvetništva za leto 2018