



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Smotrnost sodnih in izvensodnih poravnav

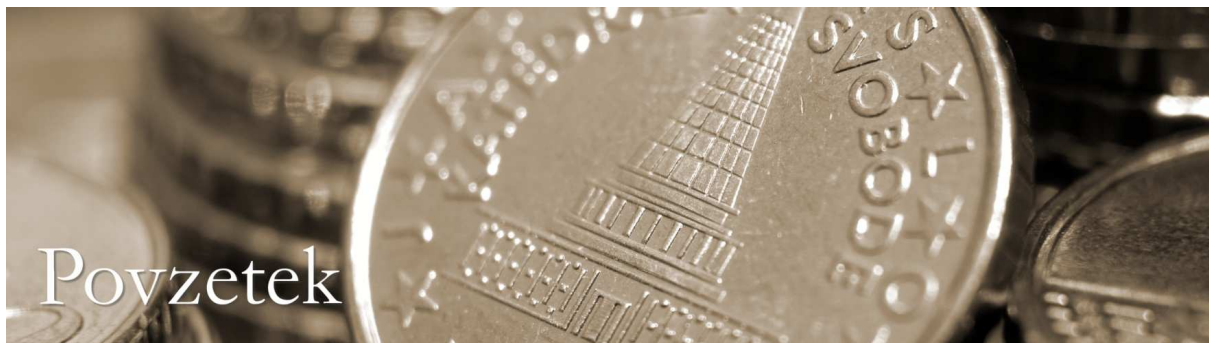


Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Smotrnost sodnih in izvensodnih poravnav



Računsko sodišče je na Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za šolstvo in šport, Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in Državnem pravobranilstvu revidiralo *smotrnost* sistema sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije v obdobju od leta 2005 do leta 2007.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti sistema sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije v letih 2005 do 2007. V ta namen so si revizorji računskega sodišča zastavili vprašanja, ali je postopek sklepanja poravnav na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu učinkovit ter ali Vlada Republike Slovenije omogoča učinkovit postopek sklepanja poravnav.

Računsko sodišče je preučevalo postopek sklepanja poravnav, ko je Republika Slovenije tožena stranka oziroma je v sporu s fizičnimi ali zasebnimi pravnimi osebami. Zanimalo jih je, kako organi, ki sodelujejo v postopku sklepanja poravnav (Vlada Republike Slovenije, ministrstva in Državno pravobranilstvo), sodelujejo med seboj, kako poteka postopek in kje v postopku obstajajo tveganja, zaradi katerih ne pride do mirne rešitve spora oziroma je rešitev dolgotrajna in povezana z večjimi stroški.

Po podatkih ministrstev, vladnih služb in Državnega pravobranilstva so izplačila spornih zahtevkov v letih od 2005 do 2007 narasla za 24 odstotkov. V letih 2005 do 2007 je bilo za reševanje spornih zahtevkov ministrstev, vladnih služb in Državnega pravobranilstva izplačano skupaj 43.207.632 evrov, od tega so ministrstva in vladne službe izplačale za 39.368.916 evrov, ostalo pa Državno pravobranilstvo. Izplačila sklenjenih poravnav ministrstev in vladnih služb so znašala 18.367.927 evrov. Ministrstva in vladne službe so sklenili 353 poravnav, od tega največ v pravnih sporih. Državno pravobranilstvo je sklenilo 924 poravnav s področij posebnih zakonov, za katera zagotavljajo tudi sredstva za izplačila na svojih proračunskih postavkah.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je za dober postopek sklepanja poravnav potrebno dobro sodelovanje med organi, ki so zadolženi za obravnavo spornih zahtevkov in sprejem odločitve, saj celoten postopek priprave odločitve o sklenitvi poravnave, poleg postopkovnih določil Zakona o pravnem postopku in Državnopravobranilskega reda Državnega pravobranilstva, ni posebej urejen v internih aktih ministrstev. Ministrstva zato obravnavajo sporne zahtevke po ustaljeni praksi, ki je po ministrstvih različna.

Največje tveganje v postopku sklepanja poravnav predstavlja sodelovanje med Državnim pravobranilstvom in ministrstvi. Po oceni teh organov je sodelovanje odvisno predvsem od strokovne usposobljenosti in vestnosti zaposlenih. Za izboljšanje sodelovanja so ministrstva poudarila pomen specializacije državnih pravobranilcev predvsem za področje gospodarskih sporov, Državno

pravobranilstvo pa pomen pravnih služb na ministrstvih, ki predstavljajo vez s strokovnimi službami ministrstev, in potrebo po določitvi kontaktnih oseb za sodelovanje z Državnim pravobranilstvom.

Računsko sodišče je s pomočjo študij primerov ugotovilo primere dobre in slabe prakse sodelovanja med organi: znotraj ministrstva, med ožjim ministrstvom in organom v sestavi ter med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom. Dobra praksa je bila izkazana z redno komunikacijo, pravočasnim in popolnim posredovanjem potrebne dokumentacije, skupnim posvetovanjem o obravnavi zadeve in kakovostnim svetovanjem Državnega pravobranilstva ministrstvom. Slaba praksa je bila izkazana s posredovanjem nezadostnih informacij ministrstev Državnemu pravobranilstvu, nerazumevanjem vloge Državnega pravobranilstva, nepravočasnim posredovanjem dokumentacije med organi in nerednim seznanjanjem Državnega pravobranilstva o dogajanju v posameznih zadevah. Kljub ugotovljenim primerom slabe prakse so revizorji ocenili, da se je kakovost sodelovanja v zadnjih letih med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom izboljšala.

V postopku obravnave predlogov poravnav na Vladi Republike Slovenije je mogoče ugotoviti neenotno prakso ministrstev, ker so si ta različno razlagala določila Sklepa o ustanovitvi, nalogah in sestavi komisije Vlade Republike Slovenije in zato niso podajala vseh predlogov v obravnavo Vladi Republike Slovenije. K različnosti ravnanja ministrstev v postopku sklepanja poravnav in k različni naklonjenosti ministrstev do mirne rešitve sporov je vplivalo tudi dejstvo, da Vlada Republike Slovenije ni sprejela usmeritve, v kateri bi določila, da je sodno reševanje sporov zadnji možni način reševanja sporov. S takšnim dokumentom ali načelnim stališčem bi Vlada Republike Slovenije spodbudila ministrstva k večjemu prevzemanju odgovornosti. Vlada Republike Slovenije je svojo usmerjenost izkazala z izvajanjem drugih ukrepov, na primer s pripravo predlogov posameznih zakonskih rešitev, z ustanovitvijo in sodelovanjem v različnih komisijah na področju sklepanja poravnav ter z izobraževanjem sodnikov in drugih udeležencev v postopku poravnav. To usmeritev potrjuje povečanje števila sklenjenih poravnav v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ki pa bi se po oceni Državnega pravobranilstva lahko zvečalo še za 2 do 3 odstotke. Za izboljšanje postopka bi morala Vlada Republike Slovenije določiti tudi kriterije za sklepanje poravnav, naloge in odgovornosti posameznih organov, ki v tem postopku sodelujejo, ter informacije, ki bi si jih morali organi med seboj posredovati.

Pomembno bi k temu pripomogle tudi natančne evidence o vrednosti in številu sporov, v katerih so udeležena ministrstva. Ta namreč niso imela popolnega pregleda nad njimi, zato so se zanašala na evidence Državnega pravobranilstva o vloženi tožbah zoper Republiko Slovenijo, ki pa niso bile vodene centralizirano. Dobro vodene in popolne evidence so podlaga ministrstvom in Državnemu pravobranilstvu za načrtovanje potrebnih sredstev za plačevanje obveznosti iz sodnih sporov. Računsko sodišče je ugotovilo, da posebnih evidenc o spornih (potencialnih) obveznostih ni in da bi ministrstva in Državno pravobranilstvo takšne podatke lahko pridobila le s pregledom konkretne spisne dokumentacije. Boljše upravljanje z javnimi sredstvi so ministrstva in Državno pravobranilstvo izkazala pri poročanju o porabi sredstev v zaključnih računih proračuna. Revizorji so posebej opozorili tudi na nujnost ureditve programa za obračun zamudnih obresti in njihovega ustreznega knjigovodskega evidentiranja.

Računsko sodišče je za izboljšanje poslovanja podalo več *priporočil*, ki so bila večinoma že izvedena med revizijo: ministrstva so za sodelovanje z Državnim pravobranilstvom določila kontaktne osebe. Vlada Republike Slovenije je sprejela sklep, da Ministrstvo za pravosodje pripravi enotne usmeritve in osnovna izhodišča za mirno reševanje sporov oziroma sklepanja poravnav v javnem sektorju. Ministrstvo za pravosodje je že pripravilo osnutek pravilnika o enotnih usmeritvah in osnovnih izhodiščih za mirno

reševanje sporov in sklepanje poravnav. Ministrstvo za pravosodje pripravlja tudi Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem pravobranilstvu, v katerem bo ena od predlaganih novosti določitev obveznega predhodnega postopka poravnave pred sodišči in upravnimi organi. Ministrstvo za finance je posodobilo programsko opremo MFERAC za izračun obresti in opis kontov, iz katerega je mogoče razbrati, da je izplačilo vezano na obračun po sodnem postopku.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 PORAVNAVA	9
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	13
1.2.1 Vlada	13
1.2.2 Ministrstva.....	16
1.2.3 Državno pravobranilstvo.....	17
1.3 PREDSTAVITEV REVIZIJE	17
2. UČINKOVITOST PORAVNAV REPUBLIKE SLOVENIJE	21
2.1 ŠTEVILO IN IZPLAČILA REŠENIH SPORNIH ZAHTEVKOV, ZAKLJUČENIH SODNIH POSTOPKOV TER SKLENJENIH PORAVNAV	21
2.1.1 Število in izplačila rešenih spornih zahtevkov.....	21
2.1.2 Število in izplačila zaključenih sodnih postopkov	22
2.1.3 Število in izplačila sklenjenih poravnav.....	23
2.1.4 Število in vrednost poravnav, obravnavanih na Vladi	26
2.2 POSTOPEK SKLEPANJA PORAVNAV NA MINISTRSTVIH IN DRŽAVNEM PRAVOBRANILSTVU ...	29
2.2.1 Prejem spornega zahtevka.....	30
2.2.1.1 Posredovanje spornih zahtevkov strokovnim službam	30
2.2.2 Obravnava zahtevka in priprava stališča	31
2.2.2.1 Viri za obravnavo zadev na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu	31
2.2.2.2 Sodelovanje znotraj ministrstev in znotraj Državnega pravobranilstva.....	33
2.2.2.3 Sodelovanje med ministrstvi	35
2.2.2.4 Sodelovanje med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom	36
2.2.3 Sprejem odločitve na ministrstvu.....	46
2.2.3.1 Ugotavljanje tveganj ob sprejemu odločitve na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu..	46
2.2.3.2 Evidence za spremljanje sporov	46
2.2.4 Soglasje Vlade k sklenitvi poravnave	52

2.2.4.1	Informacije ministrstev, potrebne za sprejem odločitve	55
2.2.4.1	Soglasje Vlade za sklenitev poravnave.....	58
2.2.5	Sklenitev poravnave.....	59
2.2.5.1	Tveganja ob in po sklenitvi poravnave.....	59
2.2.6	Izplačilo poravnave	60
2.2.6.1	Postopek izvedbe izplačila na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu.....	60
2.2.6.2	Izvedba izplačila.....	62
2.2.7	Dokumentiranje gradiva	66
2.2.7.1	Popolnost dokumentacije na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu.....	66
2.2.8	Načrtovanje in poročanje	68
2.2.8.1	Načrtovanje sredstev ministrstev in Državnega pravobranilstva.....	69
2.2.8.2	Poročanje ministrstev in Državnega pravobranilstva o porabi sredstev in doseženih ciljih....	72
2.2.9	Knjigovodsko evidentiranje	74
2.2.9.1	Transparentnost knjigovodskega evidentiranja obveznosti	74
2.2.9.2	Evidentiranje spornih obveznosti	76
2.3	VLOGA VLADE PRI OMOGOČANJU UČINKOVITEGA POSTOPKA SKLEPANJA PORAVNAV	77
2.3.1	Usmeritev Vlade za mirno reševanje sporov.....	78
2.3.1.1	Sprejetje usmeritev za mirno reševanje sporov.....	78
2.3.1.2	Določitev kazalcev in spremljanje učinkov strateške usmeritve	79
2.3.2	Določitev nalog in odgovornosti posameznih organov	80
2.3.2.1	Razumevanje vlog in odgovornosti organov pri sklepanju poravnav	80
3.	MNENJE	84
4.	PRIPOROČILA	87
5.	PRILOGE	91
	Priloga 1: Slovar uporabljenih izrazov	91
	Priloga 2: Prikaz postopka sklenitve poravnave primera Puh.....	92
	Priloga 3: Študije primerov.....	98

1. UVOD

Revidirali smo učinkovitost sistema sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije v letih 2005 do 2007. Revizijo smo izvajali na Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada), Ministrstvu za finance, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za šolstvo in šport, Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve in Državnem pravobranilstvu.

Zakonsko podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije².

Revizijo smo izvedli v skladu z ZRacS-1, mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI, evropskimi smernicami za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI ter mednarodnimi standardi revidiranja in mednarodnimi stališči o revidiranju IFAC, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti sistema sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije v letih 2005 do 2007. Da bi lahko izrekli mnenje, smo si postavili naslednji vprašanji:

- ali je postopek sklepanja poravnav na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu učinkovit,
- ali Vlada omogoča učinkovit postopek sklepanja poravnav.

1.1 Poravnava

Poravnava je dogovor strank o rešitvi spora, do katerega stranki prideta z vzajemnim popuščanjem in dogovorom o medsebojnih pravicah in obveznostih⁴. Do spora med dvema strankama pride, ko se ne strinjata o tem, kdo je nosilec premoženjskopравnih pravic in obveznosti. Spor lahko stranki rešita v postopkih na sodišču (sodni postopki) ali s pomočjo ene od oblik alternativnega reševanja sporov, ki so se razvile zaradi hitrejšega odvijanja sodnih postopkov. Alternativno reševanje sporov je način reševanja sporov brez vključitve sodišča ali vsaj brez odločitve sodišča (sodbe), za katerega se stranki prostovoljno dogovorita. Namen takšnega reševanja sporov je, da stranki skleneta poravnavo ter se tako izogneta

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ 1050. člen Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07-UPB1; v nadaljevanju: OZ) določa, da osebe, med katerimi je spor ali negotovost glede kakšnega pravnega razmerja, s pogodbo o poravnavi z vzajemnimi popustitvami prekinajo spor oziroma odpravijo negotovost in določijo svoje vzajemne pravice in obveznosti. Negotovost je podana tudi, kadar je negotova uveljavitev neke pravice.

izvedbi celotnega sodnega postopka. Izvaja se lahko v različnih oblikah – mediacija (posredovanje), conciliacija (pomirjanje) in arbitražna (razsodišče).

V Evropski uniji obstaja načelna zaveza za hitro reševanje sporov s pomočjo alternativnih metod reševanja sporov. Evropska komisija je v letu 2002 sprejela Zeleno knjigo⁵ o alternativnem reševanju sporov v civilnih in gospodarskih sporih, s katero spodbuja alternativno reševanje sporov kot politično prioriteto. Tudi slovenska zakonodaja spodbuja reševanje sporov z usklajevanjem, posredovanjem ali na drug miren način⁶, ne pa na sodišču.

S poravnavo se stranki, ki imata nasprotni interese, lahko dogovorita o celotnem tožbenem zahtevku ali njegovem delu ali uredita druga sporna medsebojna vprašanja. V sklenitev poravnave se lahko vključi tretja stran, ki strankama pomaga pri reševanju spora (na primer mediator ali sodišče).

Kaj razumemo kot poravnavo Republike Slovenije in kot postopek sklepanja poravnav

Poravnave Republike Slovenije so poravnave, kjer kot stranki v postopku nastopata na eni strani Republika Slovenija (ki jo zastopa Vlada), na drugi pa civilni subjekt (pravna ali fizična oseba), ki toži Republiko Slovenijo. Pri tem Republiko Slovenijo kot zakoniti zastopnik zastopa Državno pravobranilstvo⁷. Tudi pri teh poravnava se lahko v sklenitev poravnave vključi tretja stran (slika 1).

V postopku sklepanja poravnav Republike Slovenije morajo kot ena stranka delovati:

- ministrstva⁸, ki se odločajo o sklenitvi poravnave,
- Vlada, ki na sklenitev poravnave poda soglasje, in
- Državno pravobranilstvo kot zakoniti zastopnik.

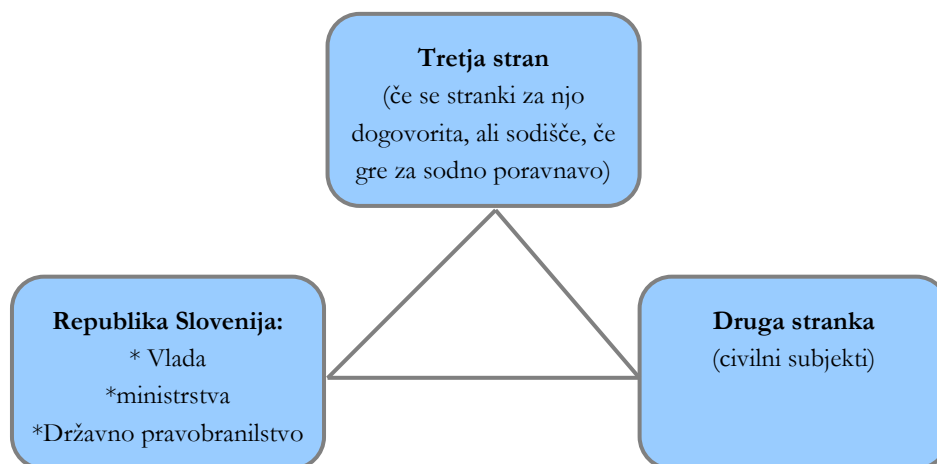
⁵ "Green paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law" COM(2002)196 final, z dne 19. 4. 2002.

⁶ 11. člen OZ.

⁷ 1. člen Zakona o državnem pravobranilstvu (v nadaljevanju: ZDPra; Uradni list RS, št. 94/07-UPB2).

⁸ Za sklepanje poravnav se lahko odloča tudi Državno pravobranilstvo, kar bomo podrobneje pojasnili v nadaljevanju.

Slika 1: Udeleženci v postopku sklepanja poravnav



Postopek sklepanja poravnav zajema vsa dejanja od prejema spornega zahtevka za plačilo na ministrstvu, njegove obravnave in priprave stališča na ministrstvu in Državnem pravobranilstvu, sprejema odločitve o sklenitvi poravnave, soglasja Vlade k sklenitvi poravnave, do sklenitve poravnave, izplačila in dokumentiranja gradiva o sklenitvi poravnave.

Slika 2: Postopek sklepanja poravnav



Poravnava, ki jo skleneta stranki, je lahko sodna ali izvensodna. Sodno poravnavo stranki skleneta v pisni obliki pred pravdnim sodiščem. Če je ne skleneta pred sodiščem, gre za izvensodno poravnavo. Možnost za sklenitev poravnave lahko izkoristita že pred vložitvijo tožbe druge stranke ali pa potem, ko je bila tožba že vložena.

Sklenitev poravnave pred vložitvijo tožbe

Stranka, ki namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državnim organom, mora v skladu s 14. členom Zakona o državnem pravobranilstvu (v nadaljevanju: ZDPra) najprej predlagati Državnemu pravobranilstvu, da se sporno razmerje reši pred uvedbo pravnega ali drugega postopka. Državno pravobranilstvo mora čim prej, najkasneje pa v 30 dneh, ustrezno ukrepati in predlagatelja (stranko) obvestiti o stališču organa do predloga. Ta postopek imenujemo predhodni postopek in ga kot obveznega določajo naslednji zakoni:

- Zakon o kazenskem postopku⁹ (za povrnitev škode osebam, ki so bile neupravičeno obsojene ali jim je bila neutemeljeno odvzeta prostost);
- Zakona o prekrških¹⁰ (povrnitev škode osebam, ki so bile neupravičeno kaznovane ali jim je bil neupravičeno izrečen varstveni ali vzgojni ukrep ali pa jim je bila neutemeljeno odvzeta prostost);
- Zakon o vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje¹¹ (povrnitev vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje fizičnim osebam, lokalnim skupnostim in njihovim pravnim naslednikom, ki so za pridobitev telefonskega priključka za sebe ali druge sklepali pogodbe s pravnimi predniki Telekom Slovenije, d. d. in Samoupravnimi interesnimi skupnostmi za poštni, telegrafski in telefonski promet);
- Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja¹² (povrnitev škode tožnikom, ki jim je bila zaradi dolgotrajnosti sodnih postopkov kršena ustavna pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja; pred 1. 1. 2007 so se ti zahtevki reševali na podlagi 14. člena ZDPra).

Sklenitev poravnave po vložitvi tožbe

Če med stranko in državo ne pride do sporazuma o sklenitvi poravnave, se postopek nadaljuje z vložitvijo tožbe zoper Republiko Slovenijo na sodišču¹³. Postopek na sodišču in možnost sklepanja poravnav v sodnih postopkih ureja Zakon o pravnem postopku¹⁴. Sodišče prejeto tožbo vroči Državnemu pravobranilstvu kot zakonitemu zastopniku Republike Slovenije, da nanjo odgovori, in je ne zavrže¹⁵, če druga stranka ni predhodno izkoristila možnosti po 14. členu ZDPra. Po prejemu odgovora pristojnega organa na tožbo sodišče razpiše poravnalni narok¹⁶, na katerem Republiko Slovenijo zastopa državni pravobranilec na podlagi usmeritvenih navodil ministrstva ali Vlade¹⁷. Stranki se lahko tako za sklenitev poravnave odločita že v začetku sodnega postopka in nato ves čas trajanja sodnega postopka¹⁸. Pri tem je sodišče dolžno ves čas paziti na možnost za sklenitev sodne poravnave, stranki na to opozarjati in jima

⁹ Uradni list RS, št. 32/07-UPB4; v nadaljevanju: ZKP.

¹⁰ Uradni list RS, št. 3/07-UPB4; v nadaljevanju: ZP-1.

¹¹ Uradni list RS, št. 54/07-UPB4; v nadaljevanju: ZVVJTO.

¹² Uradni list RS, št. 49/06; v nadaljevanju: ZVPSBNO.

¹³ Zoper državo se lahko vloži tožba le kot tožba zoper Republiko Slovenijo, ne pa tudi kot tožba zoper posamezno ministrstvo, ker državni organ ne more biti stranka v civilno pravnem postopku (nima procesne sposobnosti).

¹⁴ Uradni list RS, št. 73/07-UPB3.

¹⁵ 274. člen Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju: ZPP) - 14. člen ZDPra ni procesna predpostavka za vložitev tožbe.

¹⁶ 305.a člen ZPP.

¹⁷ 7. člen ZDPra.

¹⁸ 306. člen ZPP.

pomagati, da se poravnata. Če stranki soglašata, da se opravi poskus alternativne rešitve spora, lahko sodišče prekine pravdni postopek za čas, ki ne sme biti daljši od treh mesecev¹⁹, drugače začne z glavno obravnavo. Sklenjena sodna poravnava ima vse učinke pravnomočne sodbe, zato se o istem predmetu ne more začeti nov spor in na njeni podlagi lahko stranki predlagata izvršbo.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada

Vlada v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije²⁰ (v nadaljevanju: ZVRS) zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če glede posameznih zadev s posebnim zakonom ni drugače določeno²¹. Vlada usmerja državno upravo prek ministrstev in njihovo delo nadzoruje, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge²². Vlado sestavlja 15 ministrov in dva ministra brez resorja²³. Svojo notranjo organizacijo in delo ureja Vlada s poslovníkom in sklepi²⁴.

Vlada lahko ustanovi delovna telesa (odbore in komisije)²⁵ za predhodno obravnavo posameznih zadev iz svoje pristojnosti ter za dokončno obravnavo gradiv, ki obravnavajo posamezna ožja in manj pomembna vprašanja. S sklepom določi njihovo sestavo, naloge in delovno področje ter vrste odločitev, za katere so ministri, ki so člani delovnega telesa, pooblašteni, da jih v imenu Vlade dokončno obravnavajo. Lahko imenuje tudi delovne skupine Vlade, in sicer za izpolnitev nalog, ki jih naloži več ministrstvom in vladnim službam. Imenuje vodjo in člane delovnih skupin ter jim določi naloge in rok za njihovo izpolnitev. Delovne skupine prenehajo delovati po izpolnitvi naloge ali po preteku roka in o izpolnitvi naloge poročajo Vladi²⁶.

Vlada je za delo na področju sklepanja poravnav v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ustanovila Komisijo za kadrovske in administrativne zadeve Vlade Republike Slovenije²⁷ (v nadaljevanju: kadrovska komisija Vlade) kot delovno telo Vlade in Strokovno komisijo za sklepanje poravnav²⁸ kot delovno

¹⁹ 305.b člen ZPP.

²⁰ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1.

²¹ 7. člen ZVRS.

²² 5. člen ZVRS.

²³ 8. člen ZVRS.

²⁴ 16. člen ZVRS.

²⁵ 4. člen Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07; v nadaljevanju: Poslovnik Vlade).

²⁶ 6. člen Poslovnika Vlade.

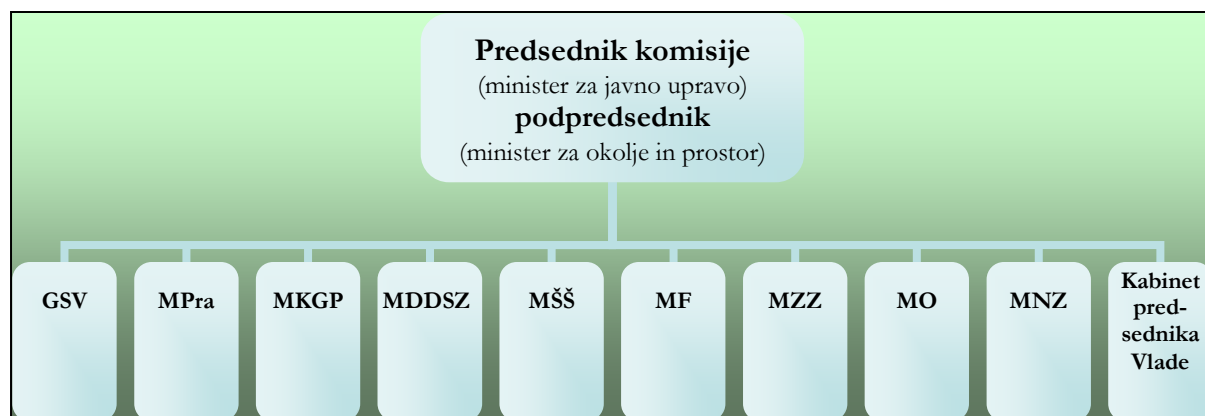
²⁷ Sklep Vlade o ustanovitvi, nalogah in sestavi Komisije Vlade RS za kadrovske in administrativne zadeve št. 025-11/2004/1 z dne 3. 12. 2004 in dopolnitev sklepa št. 011-10/2005/2 z dne 30. 6. 2005 ter sprememba sklepa št. 00407-3/2006/3 z dne 16. 3. 2006; Sklep Vlade o ustanovitvi, nalogah in sestavi Komisije Vlade RS za kadrovske in administrativne zadeve št. 00407-4/2006/2 z dne 22. 6. 2006 s spremembami sklepa št. 00407-1/2007/4 z dne 18. 1. 2007.

²⁸ Člani komisije so bili imenovani z odločbo št. 464-6/2002 z dne 18. 7. 2002, novi člani so bili imenovani s sklepom Vlade št. 01201-21/2006/4 z dne 22. 6. 2006.

skupino Vlade. Kadrovske komisijo Vlade so sestavljali predsednik, minister za javno upravo, podpredsednik, minister za okolje in prostor in deset članov iz ministrstev, generalnega sekretariata in kabineta predsednika Vlade (slika 3). Delo in organizacijo kadrovske komisije Vlade ureja Poslovnik Komisije Vlade Republike Slovenije za kadrovske in administrativne zadeve²⁹, za vprašanja, ki jih ta poslovnik ni urejal, pa se je smiselno uporabljal Poslovnik Vlade. Strokovno komisijo za sklepanje poravnjav so sestavljali predsednik, generalni državni pravobranilec³⁰ kot predstavnik Državnega pravobranilstva in predstavniki petih organov (slika 4). Naloge komisij so:

- Kadrovska komisija Vlade predhodno obravnava vladna gradiva s področja sklepanja poravnjav ali uvedbe drugih postopkov alternativnega reševanja sporov, izjavljanja volje v upravnih in sodnih postopkih na podlagi zakonov in daje navodila pravobranilstvu v zvezi s sodnimi in upravnimi postopki. Od 18. 1. 2007 so ministri, ki so člani kadrovske komisije Vlade, pooblašeni tudi za dokončno obravnavo gradiv o sklepanju poravnjav ali uvedbi drugih postopkov alternativnega reševanja sporov, če vrednost iz poravnave oziroma vrednost odločitve ne presega 20.000 evrov in odločanju v nujnih zadevah iz delovnega področja kadrovske komisije Vlade, ki se zaradi izteka procesih rokov ne bi mogle uvrstiti na redno sejo Vlade. Strokovne naloge za komisijo je od 1. 1. 2005 do 30. 6. 2005 opravljala Kadrovska služba vlade, nato jih je opravljalo Ministrstvo za javno upravo do 22. 6. 2006, od tedaj pa Generalni sekretariat Vlade.
- Strokovna komisija za sklepanje poravnjav je do 15. 6. 2005 presojala utemeljenost sklepanja prijateljskih poravnjav v postopkih, ki tečejo zoper Republiko Slovenijo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (v nadaljevanju: Evropsko sodišče za človekove pravice), od 16. 6. 2005 pa tudi utemeljenost sklepanja³¹ sodnih poravnjav v zadevah, ki so v zvezi z zatrjevano kršitvijo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja v teku pred rednimi sodišči v Republiki Sloveniji in Upravnim sodiščem; utemeljenost sklepanja izvensodnih poravnjav v zadevah, v katerih je na podlagi 14. člena ZDPra podan predlog za razrešitev spornega razmerja pred uvedbo pravnega ali drugega postopka ter izvensodnih poravnjav, sklenjenih izven obravnave pred rednim sodiščem. Strokovno tehnična opravila za komisijo opravlja delavec Državnega pravobranilstva.

Slika 3: Sestava kadrovske komisije Vlade po predstavniških organih

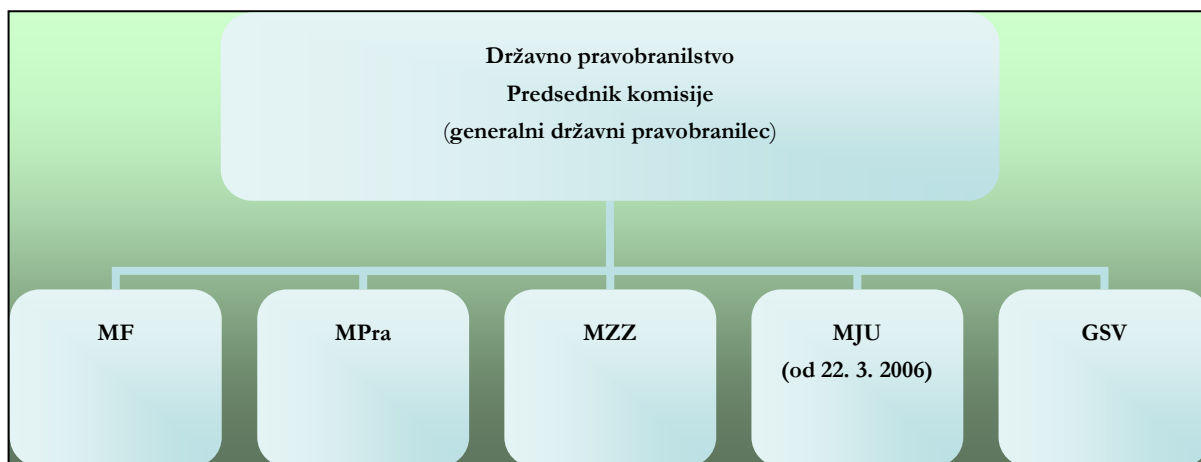


Vir: podatki Generalnega sekretariata Vlade.

²⁹ Št. 904-1/2003 z dne 11. 3. 2003.

³⁰ Sklep Vlade št. 01201-21/2006/4 z dne 22. 6. 2006.

³¹ 3. člen Sklepa št. 554/2005 z dne 15. 6. 2005.

Slika 4: sestava Strokovne komisije za sklepanje poravnnav po predstavnikih³²:

Vir: podatki Generalnega sekretariata Vlade.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe Vlade:

- predsednik Vlade Janez Janša in od 21. 11. 2008 Borut Pahor,
- minister za finance dr. Andrej Bajuk in od 21. 11. 2008 dr. Franc Križanič,
- minister za okolje in prostor Janez Podobnik in od 21. 11. 2008 Karl Viktor Erjavec,
- minister za gospodarstvo mag. Andrej Vizjak in od 21. 11. 2008 dr. Matej Lahovnik,
- minister za delo, družino in socialne zadeve mag. Janez Drobnič do 1. 12. 2006, mag. Andrej Vizjak od 2. 12. 2006 do 17. 12. 2006, Marjeta Cotman od 18. 12. 2006 do 21. 11. 2008 in od 21. 11. 2008 dr. Ivan Svetlik,
- minister za pravosodje dr. Lovro Šturm in od 21. 11. 2008 Aleš Zalar,
- minister za javno upravo dr. Gregor Virant in od 21. 11. 2008 Irma Pavlinič - Krebs,
- minister za kulturo dr. Vasko Simoniti in od 21. 11. 2008 Majda Širca,
- minister za šolstvo in šport dr. Milan Zver in od 21. 11. 2008 dr. Igor Lukšič,
- minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel in od 21. 11. 2008 Samuel Žbogar,
- minister za zdravje mag. Andrej Bručan do 10. 9. 2007, Zofija Mazej Kukovič od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008 ter od 21. 11. 2008 Borut Miklavčič,
- minister za promet mag. Janez Božič do 11. 9. 2007, mag. Radovan Žerjav od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008 in od 21. 11. 2008 dr. Patrick Vlačič,
- minister za visoko šolstvo znanost in tehnologijo dr. Jurij Janez Zupan do 30. 9. 2007, Mojca Kucler Dolinar od 1. 10. 2007 do 21. 11. 2008 in od 21. 11. 2008 Gregor Golobič,
- minister za notranje zadeve Dragutin Mate in od 21. 11. 2008 Katarina Kresal,
- minister za obrambo Karl Viktor Erjavec in od 21. 11. 2008 dr. Ljubica Jelušič,
- ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Marija Lukačič do 5. 3. 2007, Iztok Jarc od 6. 3. 2007 do 21. 11. 2008 in od 21. 11. 2008 dr. Milan Pogačnik,
- minister brez resorja, pristojen za področje lokalne samouprave in regionalne politike, dr. Ivan Žagar in od 21. 11. 2008 mag. Zlata Ploštajner,

³² 10. člen Sklepa o ustanovitvi Strokovne komisije za presojo utemeljenosti sklepanja poravnnav.

- minister brez resorja, pristojen za usklajevanje in spremljanje izvajanja strategije razvoja Slovenije ter gospodarskih in socialnih reform, dr. Jože Pavlič Damijan do 27. 3. 2006 in dr. Žiga Turk od 6. 3. 2007 do 21. 11. 2008,
- minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve, mag. Mitja Gaspari od 21. 11. 2008,
- minister brez resorja, pristojen za Slovence v zamejstvu in po svetu³³, dr. Boštjan Žekš od 21. 11. 2008.

1.2.2 Ministrstva

Revidiranci so bila naslednja ministrstva:

- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za okolje in prostor,
- Ministrstvo za gospodarstvo,
- Ministrstvo za šolstvo in šport,
- Ministrstvo za kulturo,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za javno upravo in
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Pristojnosti ministrstev določa Zakon o državni upravi³⁴ (v nadaljevanju: ZDU). Za vodenje ministrstev so odgovorni ministri³⁵.

Ministrstvo za finance, Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za gospodarstvo so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, poravnavala obveznosti za izdane pravnomočne sodne in upravne odločbe s proračunskih postavk plač in materialnih stroškov. Poleg tega so imela posebne proračunske postavke, namenjene poravnavanju teh obveznosti, na podlagi posebnih zakonov oziroma sklenjenih pogodb:

- proračunska postavka 4629 Ministrstva za finance za obveznosti po Zakonu o denacionalizaciji³⁶ (v nadaljevanju: ZDen);
- proračunska postavka 7610 Ministrstva za finance za obveznosti po 25. členu Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005³⁷ (v nadaljevanju: ZIPRS0405) oziroma 26. členu Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007³⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS0607), ko ni mogoče ugotoviti organa, ki je povzročil okoliščine, ki so pripeljale do izdaje odločbe, in odškodnine neupravičeno obsojenim, ki jih ne izplačuje Državno pravobranilstvo;
- proračunska postavka 8289 Ministrstva za gospodarstvo za odškodnine po Zakonu o prepovedi proizvodnje in prometa z azbestnimi izdelki ter o zagotovitvi sredstev za prestrukturiranje azbestne proizvodnje v neazbestno³⁹;

³³ Zakon o dopolnitvi Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 109/08).

³⁴ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4; v nadaljevanju: ZDU-1.

³⁵ 17. člen ZVRS.

³⁶ Uradni list RS, št. 27/91-I, 31/93, 65/98, 66/08.

³⁷ Uradni list RS, št. 96/05-UPB1.

³⁸ Uradni list RS, št. 116/05, 103/06.

³⁹ Uradni list RS, št. 35/05-UPB1; v nadaljevanju: ZPPPAI.

- proračunska postavka 6376 Ministrstva za gospodarstvo in druge proračunske postavke v okviru programa za zapiranje premogovnikov za odškodnine na podlagi določil Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije⁴⁰;
- v letih 2005 in 2006 proračunska postavka 2354 Ministrstva za gospodarstvo za izplačila podjetju Geoplin na podlagi sklenjene poravnave iz leta 2004;
- proračunska postavka 8999 Ministrstva za okolje in prostor za odškodnine po sodnih postopkih;
- proračunska postavka 3539 Ministrstva za okolje in prostor za odškodnine strankam za v preteklosti že izvedena dela na področju urejanja voda in cinitve zemljišč.

1.2.3 Državno pravobranilstvo

Organizacijo, delo in pristojnosti Državnega pravobranilstva ureja Zakon o državnem pravobranilstvu. Državno pravobranilstvo je zastopnik Republike Slovenije, njenih organov in upravnih organizacij v sestavi, ki so pravne osebe, pred domačimi, tujimi in mednarodnimi sodišči. Državo in druge subjekte, kot jih določa ZDPra, zastopa na podlagi njihovih navodil ter na zahtevo teh subjektov poroča o zadevah, v katerih jih zastopa⁴¹.

Državno pravobranilstvo ima na podlagi posebnih zakonov proračunske postavke, na katerih zagotavlja sredstva za plačevanje obveznosti iz sodnih postopkov oziroma sklenjenih poravnav:

- proračunska postavka 6367 za odškodnine žrtvam kaznivih dejanj,
- proračunska postavka 3498 za odškodnine na podlagi izrečenih sodb Evropskega sodišča za človekove pravice,
- proračunska postavka 3494 za sklenjene prijateljske poravnave,
- proračunska postavka 5329 za odškodnine za sojenja v nerazumnem roku in
- proračunska postavka 8436 za odškodnine neupravičeno obsojenim.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je stroške sodnih postopkov (na primer izvedenine, odvetniški stroški, predjumi sodnim cenilcem in sodiščem) plačevalo tudi s proračunske postavke materialnih stroškov.

Odgovorna oseba Državnega pravobranilstva v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil Lucijan Bembič, generalni državni pravobranilec.

1.3 Predstavitev revizije

Revizijo smotrnosti sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije smo izvedli:

- zaradi ugotovljenih tveganj v predreviziji smotrnosti sklenjene sodne poravnave med Puh, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Puh) in Republiko Slovenijo, Ministrstvom za okolje in prostor;
- zaradi opozoril pravne stroke, Državnega pravobranilstva in Vrhovnega sodišča Republike Slovenije o pomembnosti mirnega načina reševanja sporov, saj so poravnave bolj gospodarne od sodnih sporov (sodni stroški so manjši, manjša je poraba časa);

⁴⁰ Uradni list RS, št. 26/05-UPB2; v nadaljevanju: ZPZRTH.

⁴¹ 8. člen ZDPra.

- zaradi naraščajočih sodnih stroškov, na katere opozarja Ministrstvo za finance proračunske uporabnike, oziroma na potrebo po zmanjševanju števila zahtevkov na sodiščih⁴².

Za proučevanje postopka sklepanja poravnav smo izbrali ministrstva z največjimi skupnimi zneski izplačil za stroške sodnih postopkov v obdobju, na katerega se nanaša revizija⁴³, ter velikim oziroma majhnim številom sklenjenih poravnav. Pregledovali smo področja gospodarskih in drugih pravnih sporov⁴⁴, ker je bila na tem področju sklenjena več kot polovica vseh poravnav v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in je najmanj urejeno z navodili revidirancev ter zanje Državno pravobranilstvo ocenjuje⁴⁵, da bo v prihodnosti pripad novih zadev na tem področju največji (vpliv na bodoče odhodke proračuna).

Revizijo učinkovitosti postopka sklepanja poravnav smo izvedli na:

- Vladi, kjer smo preverili, ali je sprejela oziroma izdala konkretna navodila organom, ki sodelujejo pri sklepanju poravnav;
- Ministrstvu za finance, Ministrstvu za okolje in prostor in Ministrstvu za gospodarstvo, kjer smo ugotavljali potek postopka sklepanja poravnav in sodelovanje z Vlado, drugimi ministrstvi in Državnim pravobranilstvom; pri tem se nismo opredeljevali do vsebinske (pravne) utemeljenosti konkretnih primerov; obravnavali smo tudi postopke pred 1. 1. 2005, če se je zadeva začela pred obdobjem, na katerega se nanaša revizija;
- Državnem pravobranilstvu, kjer smo na podlagi študij primerov sklenjenih poravnav oziroma sodnih postopkov na Ministrstvu za finance, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za šolstvo in šport ter Ministrstvu za pravosodje ugotavljali, kako sodeluje z Vlado in ministrstvi;
- Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za šolstvo in šport ter Ministrstvu za pravosodje, kjer smo izdelali študije primerov sklenjenih poravnav oziroma sodnih sporov s področja gospodarskih in drugih pravnih sporov.

V tabeli 1 navajamo vsebino obravnavanih sporov, na katere se v poročilu sklicujemo z imenom posameznega primera. V drugem delu poročila smo predstavili najbolj zanimive študije primerov, ki predvsem ilustrirajo revizijske ugotovitve. Preostale primere pa prikazujemo v prilogi 3.

⁴² Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa za leto 2005, Ministrstvo za finance, str. 79.

⁴³ Po podatkih glavnih knjig proračuna Republike Slovenije za leta 2005, 2006 in 2007.

⁴⁴ Pravdni spori so spori, v katerih sodišče obravnava in odloča v sporih iz osebnih in družinskih razmerij, ter v sporih iz premoženjskih in drugih civilnopravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb (1. člen ZPP).

⁴⁵ Skupno letno poročilo o delu Državnega pravobranilstva v letu 2005, str. 101, in Skupno letno poročilo o delu Državnega pravobranilstva v letu 2006, str. 113.

Tabela 1: Obravnavani primeri

Primer	Vsebina	Ministrstvo
Stanovanjski sklad 06	Poravnava za zakonite zamudne obresti od prepozno plačanih delov kupnin za stanovanja, ki jih je nekdanja Agencija Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje prodajala po stanovanjskem zakonu	Ministrstvo za finance
Stanovanjski sklad 05	Sodna odločba za plačilo zakonitih zamudnih obresti od prepozno plačanih delov kupnin za stanovanja carinikov, ki jih je nekdanja Agencija Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje prodajala po stanovanjskem zakonu	Ministrstvo za finance
IP Alprem	Poravnava za vračilo neupravičeno plačane sodne takse	Ministrstvo za finance
MO Koper (MJU ⁴⁶)	Poravnava za plačilo najemnine, ki je ni bilo mogoče poračunati z investicijskimi vlaganji	Ministrstvo za javno upravo
Mapo	Sodna odločba za plačilo odškodnine zaradi onemogočene oskrbe prostocarinske prodajalne z blagom	Ministrstvo za finance
Jola	Sodna odločba za plačilo odškodnine zaradi nezakonitega zaprtja prostocarinskih prodajaln	Ministrstvo za finance
TK	Sodna odločba za neplačane terjatve dolžnika in zakonite zamudne obresti	Ministrstvo za gospodarstvo
Vega	Sklep o ustavitvi postopka za povrnitev nastale škode in povračilo vrednosti projekta vstopa mobilnega operaterja na trg	Ministrstvo za gospodarstvo
Est Poliuretani	Sodna odločba za izplačilo odškodnine zaradi nezakonitosti delovanja organov in povzročene škode za družbo	Ministrstvo za gospodarstvo
Puh	Poravnava za plačilo izvedenih interventnih del v Logu pod Mangartom, plačilo DDV in izvajanje vodno gospodarske javne službe	Ministrstvo za okolje in prostor
ZB	Poravnava za odškodnino za protizakonit poseg v prostor	Ministrstvo za okolje in prostor
KV in DV	Poravnava za povračilo škode zaradi napake pri evidentiranju površine parcele	Ministrstvo za okolje in prostor
HF	Sodna odločba za povračilo škode zaradi pomote organa pri merjenju zemljišča	Ministrstvo za okolje in prostor

⁴⁶ Primer se nanaša na dogodek, ki izvira iz pristojnosti Ministrstva za finance (Davčna uprava Republike Slovenije), Ministrstvo za javno upravo pa je pripravilo gradivo za Vlado.

Primer	Vsebina	Ministrstvo
Nadškofija Maribor	Poravnava za odškodnino po 72. členu ZDen zaradi nezmožnosti uporabe nepremičnine	Ministrstvo za šolstvo in šport
KD Glasbena matic	Poravnava za plačilo premalo plačane uporabnine za prostore	Ministrstvo za šolstvo in šport
Ceris	Poravnava za neizplačane obveznosti po pogodbi za gradnjo evidence	Ministrstvo za pravosodje
MO Koper (MPra)	Poravnava za plačilo uporabnine za poslovne prostore	Ministrstvo za pravosodje
MG	Poravnava za plačilo odškodnine zaradi uničenih slik	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MP	Poravnava za plačilo neizkoriščene najemnine po pogodbi	Ministrstvo za kulturo

Pri presojanju učinkovitosti sistema sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije smo si pomagali s kriteriji učinkovitosti, ki smo jih določili na podlagi opredeljenih tveganj, določil predpisov in primerjave ministrstev med seboj. Poravnave so po naši projekciji učinkovite, če:

- imajo ministrstva in Državno pravobranilstvo svoje poslovanje organizirano tako, da je postopek obravnave zadeve določen v internem aktu ali da vsaj poteka po ustaljeni praksi (točka 2.2);
- ministrstvo sporni zahtevek po prejemu preuči in v razumnem roku poda o njem odgovor stranki oziroma ga posreduje naprej v obravnavo Državnemu pravobranilstvu (točke 2.2.1.1, 2.2.2.1, 2.2.2.2, 2.2.2.4 in 2.2.9.1);
- imajo ministrstva in Državno pravobranilstvo za postopek zagotovljene ustrezne kadrovske in zadostne finančne vire ter vzpostavljeno popolno evidenco sporov, v katerih je udeleženo ministrstvo oziroma Republika Slovenija (točke 2.2.2.1, 2.2.8.1 in 2.2.3.2);
- med postopkom ministrstvo in Državno pravobranilstvo učinkovito sodelujeta (si posredujeta odgovore, stališča in potrebno dokumentacijo v času, ki je potreben za kakovostno obravnavo zadeve, se sproti obveščata o dogajanju na zadevi, po potrebi organizirata skupne sestanke za oblikovanje rešitve, imata določene kontaktne osebe za medsebojno sodelovanje, enako razumeta svojo vlogo v postopku ter dosegata predpisane zahteve) (točka 2.2.2.4);
- imajo posamezni organi ob sprejemanju odločitve o poravnavi na voljo zadostno količino kakovostnih informacij, da lahko sprejmejo utemeljeno odločitev (točke 2.2.2.4, 2.2.3.2, 2.2.4.1 in 2.2.7.1);
- je Vlada jasno določila naloge in odgovornosti posameznih organov in informacije, ki si jih morajo med seboj posredovati (točka 2.3.2.1);
- je Vlada sprejela usmeritev ter izvajala druge aktivnosti za spodbujanje mirnega reševanja sporov (točka 2.3.1.1).

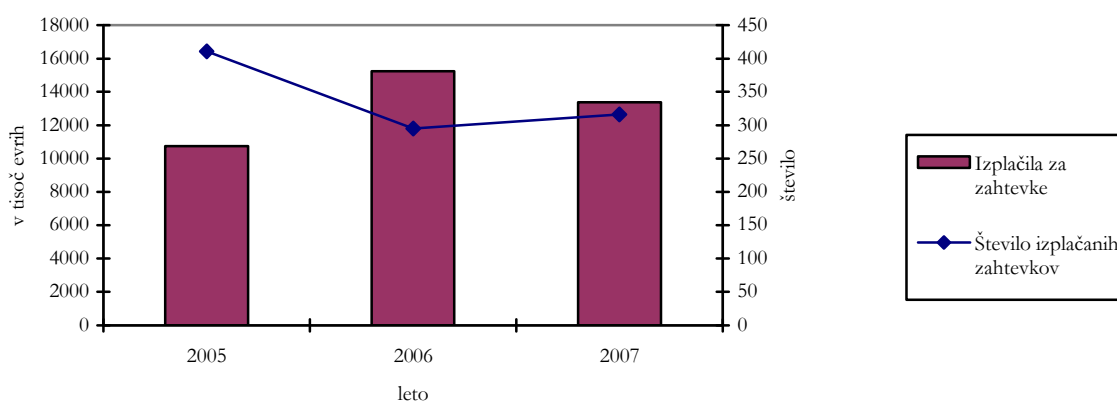
2. UČINKOVITOST PORAVNAV REPUBLIKE SLOVENIJE

2.1 Število in izplačila rešenih spornih zahtevkov, zaključenih sodnih postopkov ter sklenjenih poravnav

2.1.1 Število in izplačila rešenih spornih zahtevkov

Na ministrstvih in vladnih službah je bilo v obdobju, na katerega se nanaša revizija, rešenih 1022 spornih zahtevkov (zaključeni sodni postopki in poravnave)⁴⁷, od tega največ v letu 2005 (411). V letu 2006 se je število rešenih zahtevkov zmanjšalo za 28 odstotkov, v letu 2007 pa se je v primerjavi z letom 2006 povečalo za 7 odstotkov. Ministrstva in vladne službe so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, za rešene sporne zahtevke izplačala skupaj 39.368.916 evrov, od tega največ Ministrstvo za finance (15.721.542 evrov), Ministrstvo za gospodarstvo (7.593.530 evrov) in Ministrstvo za okolje in prostor (3.728.486 evrov). Izplačila so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, narasla za 24 odstotkov. Največje povečanje je bilo v letu 2006 za 42 odstotkov, v letu 2007 so se izplačila glede na leto prej zmanjšala za 12 odstotkov, vendar so bila še vedno višja kot v letu 2005 (slika 5).

Slika 5: Prikaz števila in izplačil rešenih spornih zahtevkov (zaključeni sodni postopki in poravnave) ministrstev in vladnih služb po letih

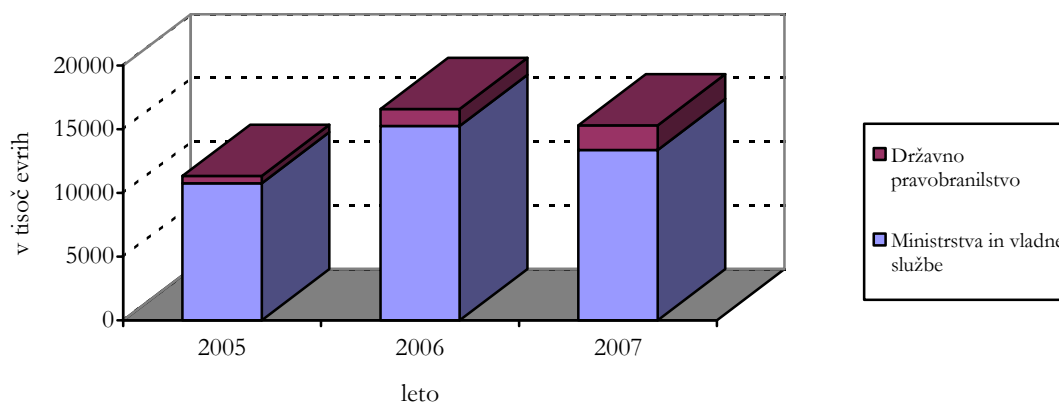


Vir: podatki ministrstev in vladnih služb.

⁴⁷ V tem številu niso zajete poravnave, ki jih sklepa Državno pravobranilstvo na podlagi posebnih zakonov (točki 1.2.3 in 2.1.3).

Državno pravobranilstvo je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, za reševanje sodnih in izvensodnih sporov s svojih proračunskih postavk izplačalo 3.833.512 evrov oziroma 9,74 odstotka, kot so skupaj izplačala ministrstva in vladne službe v istem obdobju. Od tega je največ izplačalo za izvensodne poravnave, in sicer 1.581.192 evrov, za plačila po sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice je izplačalo 666.852 evrov in za prijateljske poravnave⁴⁸ 123.815 evrov.

Slika 6: Prikaz izplačil za zaključene sodne postopke in sklenjene poravnave ministrstev, vladnih služb in Državnega pravobranilstva po letih



Vir: podatki ministrstev, vladnih služb in Državnega pravobranilstva.

2.1.2 Število in izplačila zaključenih sodnih postopkov

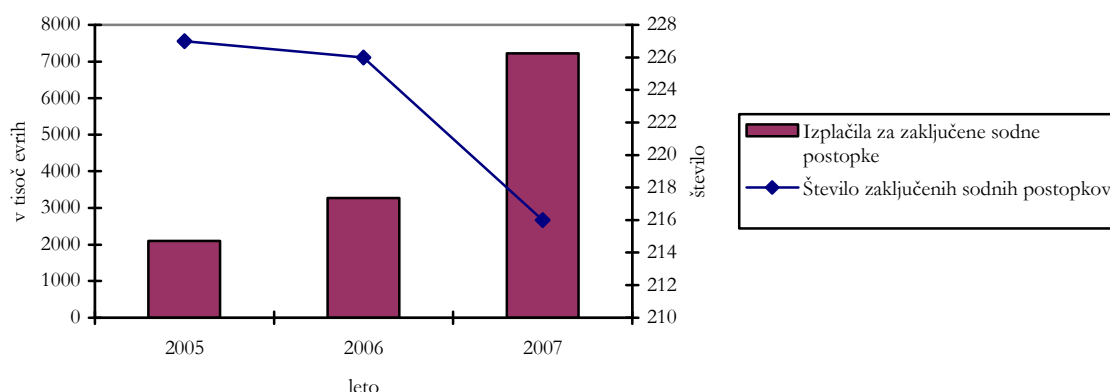
Ministrstva in vladne službe so nam posredovala podatke o številu in izplačilih sklenjenih poravnav in zaključenih sodnih postopkov v obdobju, na katerega se nanaša revizija, po različnih pravnih področjih, med katerimi pa nismo zahtevali podatkov o upravnih sporih, ker iz njih praviloma ne nastajajo večje finančne obveznosti in ker smo v reviziji želeli dobiti vpogled v stanje gospodarskih in pravnih sporov. Kot zaključene sodne postopke smo šteli vse zadeve, ki so bile pravnomočno zaključene z izdajo sodne odločbe v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2007 (lahko tudi le delno pravnomočne⁴⁹).

Vrednost izplačil za 669 zaključenih sodnih postopkov ministrstev in vladnih služb v obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bila 12.596.780 evrov. Od tega 2.100.053 evrov v letu 2005, 3.268.983 evrov v letu 2006 in 7.227.744 evrov v letu 2007 (slika 7).

⁴⁸ Prijateljske poravnave se sklepajo v pritožbenih zadevah, vloženih zoper Republiko Slovenijo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku.

⁴⁹ Sodba je delno pravnomočna, če sodišče še ni odločilo o delu kakega zahtevka oziroma o vseh zahtevkih tožeče stranke. V skladu s 319. členom ZPP sodba postane pravnomočna, če se ne more več izpodbijati s pritožbo, kolikor je v njej odločeno o zahtevku tožbe ali nasprotni tožbe.

Slika 7: Prikaz števila in izplačila zaključenih sodnih postopkov ministrstev in vladnih služb po letih



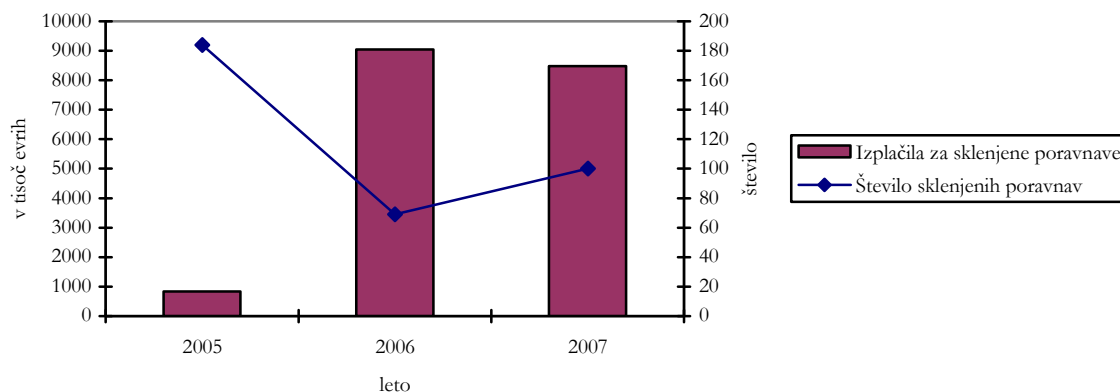
Vir: podatki ministrstev in vladnih služb.

2.1.3 Število in izplačila sklenjenih poravnav

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bilo po podatkih ministrstev in vladnih služb skupaj sklenjenih 353 poravnav, od katerih sta dve sklenili vladni službi, vse ostale pa ministrstva. Največje število poravnav je bilo sklenjenih na Ministrstvu za notranje zadeve (229), Ministrstvu za finance (45) in Ministrstvu za obrambo (40), medtem ko so ostala ministrstva in vladne službe sklepala manjše število poravnav ali jih niso sklepala (Ministrstvo za zdravje, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj). Od sklenjenih poravnav je bilo 106 sodnih in 215 izvensodnih poravnav, za 32 primerov pa nismo dobili podatkov o vrsti poravnave. Število sklenjenih poravnav (brez dveh poravnav iz upravnih postopkov) je bilo polovico manjše kot število zaključenih sodnih postopkov v obdobju, na katerega se nanaša revizija (52 odstotkov).

Izplačila za sklenjene poravnave v obdobju, na katerega se nanaša revizija, so skupaj znašala 18.367.927 evrov. Najvišja so bila v letu 2006, ko so znašala 9.045.707 evrov, v letu 2007 8.485.489 evrov in v letu 2005 836.731 evrov (slika 8). Največ izplačil za sklenjene poravnave je bilo na Ministrstvu za finance (8.252.934 evrov), Ministrstvu za šolstvo in šport (7.388.746 evrov) in Ministrstvu za okolje in prostor (1.131.308 evrov).

Slika 8: Prikaz števila in izplačil ministrstev in vladnih služb za sklenjene poravnave v obdobju, na katerega se nanaša revizija



Vir: podatki ministrstev in vladnih služb.

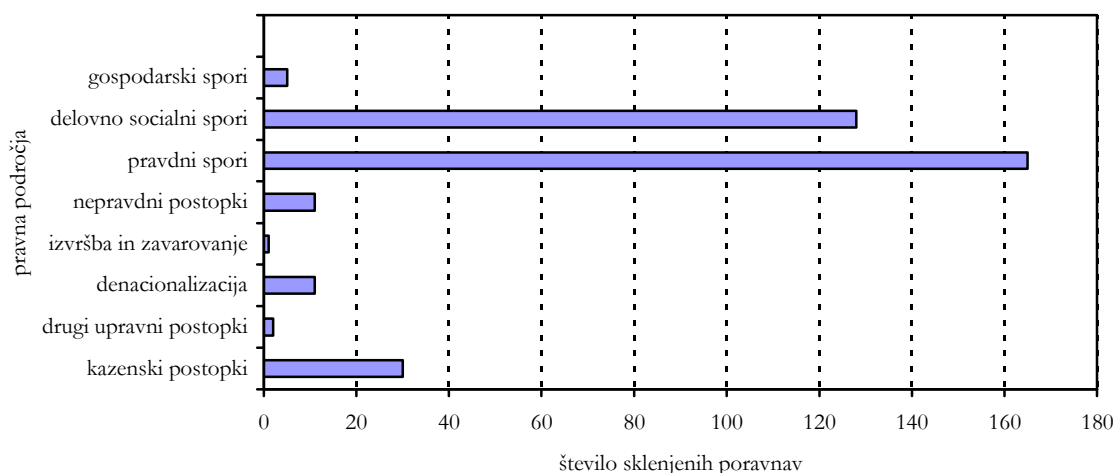
Izplačila za sklenjene poravnave (18.367.927 evrov) in zaključene sodne postopke (12.596.780 evrov) so bila po podatkih ministrstev in vladnih služb v obdobju, na katerega se nanaša revizija, 30.964.707 evrov. Izplačila za rešene sporne zahtevke (39.368.916 evrov⁵⁰) se od vsote sklenjenih poravnav in zaključenih sodnih postopkov razlikujejo, ker:

- pri izplačilih za sklenjene poravnave ali zaključene sodne postopke niso bila upoštevana izplačila sklenjenih poravnav ali zaključenih sodnih postopkov pred 1. 1. 2005, na podlagi katerih so bila izvedena izplačila v obdobju od 2005 do 2007;
- v podatkih o zaključenih sodnih postopkih niso upoštevani stroški upravnih sporov, sodnih taks, stroški predujmov za delo izvedencev in stroški začasnih odredb za nezaključene zadeve;
- v podatkih o zaključenih sodnih postopkih niso upoštevana izplačila postopkov, o katerih ni bilo mogoče dobiti dovolj natančnih informacij (na primer niso vsebovali datuma zaključka zadeve).

Podrobnejši pregled podatkov o sklenjenih poravnava po pravnih področjih kaže, da jih je bilo največ v pravnih sporih (165), delovno socialnih sporih (127) in v kazenskih postopkih (30), kar prikazuje slika 9.

⁵⁰ Dejanska razlika je še večja, ker znesek ne vključuje izplačil po 31. 12. 2007, kljub temu da se nanašajo na izdane odločbe do 31. 12. 2007.

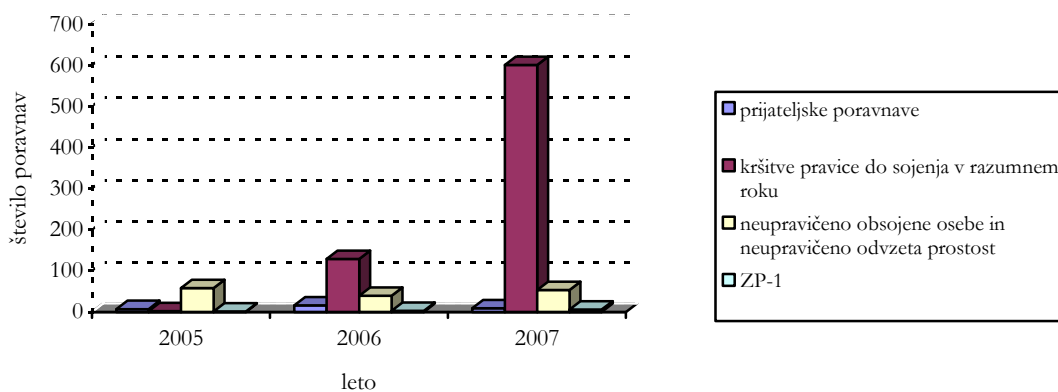
Slika 9: Prikaz sklenjenih poravnav po pravnih področjih



Vir: podatki ministrstev in vladnih služb.

Državno pravobranilstvo je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, iz področij posebnih zakonov, za katera ima na svojih proračunskih postavkah zagotovljena sredstva za izplačila (točka 1.2.3), sklenilo 924 poravnav. Od tega jih je največ sklenilo v letu 2007 (669), med temi so prevladoval poravnave zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku (slika 10).

Slika 10: Prikaz števila poravnav, ki jih je sklenilo Državno pravobranilstvo



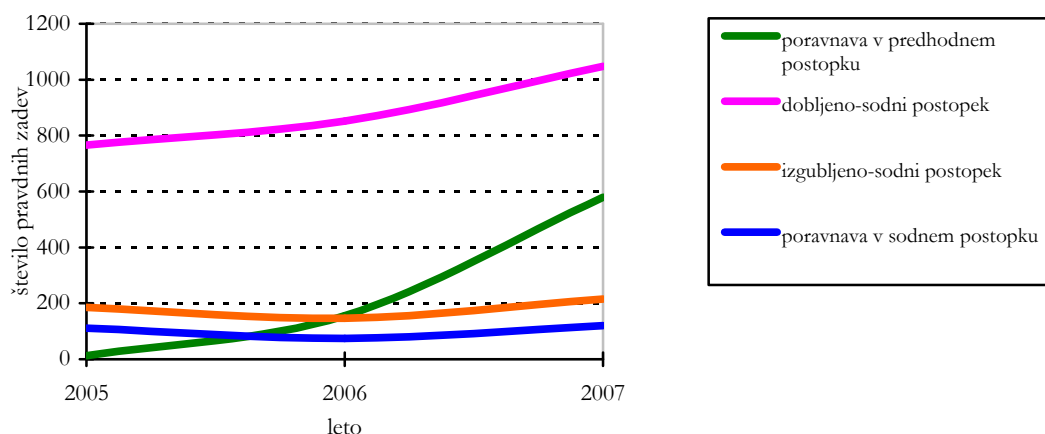
Vir: podatki Državnega pravobranilstva.

Državno pravobranilstvo je v obdobju od 2005 do 2007 skupaj rešilo 10.778 pravnih zadev⁵¹, od katerih je bilo v predhodnem postopku po 14. členu ZDPra rešenih 4428 zadev, kar pomeni, da je bila v obdobju, na katerega se nanaša revizija, v pravnih sporih zoper Republiko Slovenijo možnost za

⁵¹ Kot način rešitve je Državno pravobranilstvo upoštevalo poravnavo, podaljšanje roka, tožbo in druge načine rešitve.

sklenitev poravnave v predhodnem postopku, torej pred vložitvijo tožbe, uporabljena v 41 odstotkih sporov. S slike 11 je razvidno tudi, da je v pravnih sporih število sklenjenih poravnav v predhodnem postopku bolj naraščalo (indeks 4454⁵²), kot je naraščalo število poravnav v sodnem postopku (indeks 108⁵³), kar smo ocenili kot pozitiven premik reševanja sporov iz sodnih postopkov v zgodnejše faze reševanja sporov (povezava slika 15).

Slika 11: Število rešenih pravnih zadev Državnega pravobranilstva v obdobju, na katerega se nanaša revizija



Vir: statistična poročila Državnega pravobranilstva za pravdni vpisnik.

Ministrstva in Državno pravobranilstvo ne analizirajo stroškov in časa, potrebnega za rešitev tožbe in poravnave. Po pojasnilu Državnega pravobranilstva takšna študija ne obstaja, ker ni parametrov, na podlagi katerih bi opravili primerjavo stroškov sodnega postopka in postopka poravnave. Po oceni Državnega pravobranilstva pa bi lahko Republika Slovenija sklenila od 2 do 3 odstotke več poravnav.

2.1.4 Število in vrednost poravnav, obravnavanih na Vladi

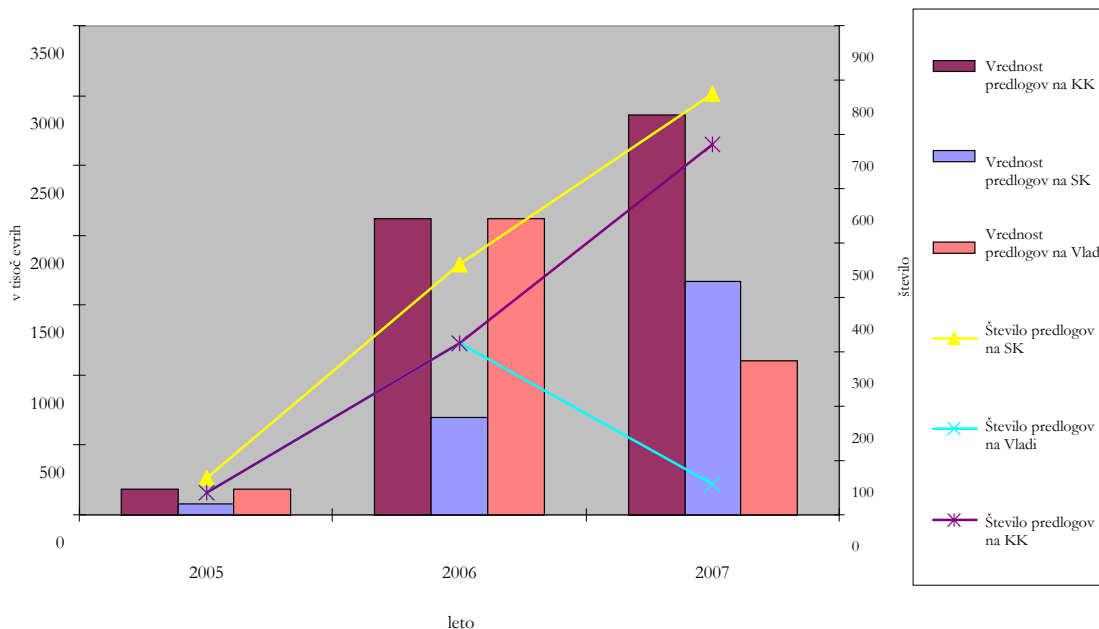
Poravnave, ki so jih predlagala ministrstva in Državno pravobranilstvo, so obravnavale Vlada, kadrovska komisija vlade in Strokovna komisija za sklepanje poravnav. V letu 2005 sta kadrovska komisija Vlade in Vlada obravnavali 40 predlogov poravnav, v letu 2006 sta jih obravnavali 314, v letu 2007 pa 681. Strokovna komisija za sklepanje poravnav je v letu 2005 obravnavala 69 predlogov, v letu 2006 461 predlogov in v letu 2007 774 predlogov.

Skupno število predlogov poravnav je tako v obdobju, na katerega se nanaša revizija, naraščalo, v letu 2005 je bilo obravnavanih 4 odstotke vseh predlogov poravnav v obdobju, na katerega se nanaša revizija, v letu 2006 41 odstotkov in v letu 2007 55 odstotkov. Vlada je v letu 2007 na svojih sejah sicer obravnavala manj predlogov (slika 12) kot leto pred tem zaradi spremembe sklepa o ustanovitvi kadrovske komisije Vlade v tem letu, v skladu s katerim poravnave, manjše od 20.000 evrov, dokončno obravnava le kadrovska komisija Vlade.

⁵² S 13 v letu 2005 na 579 v letu 2007.

⁵³ S 111 v letu 2005 na 120 v letu 2007.

Slika 12: Prikaz števila in vrednosti predlogov poravnave, obravnavanih na Strokovni komisiji za sklepanje poravnave, kadrovske komisiji Vlade in Vladi v obdobju, na katerega se nanaša revizija



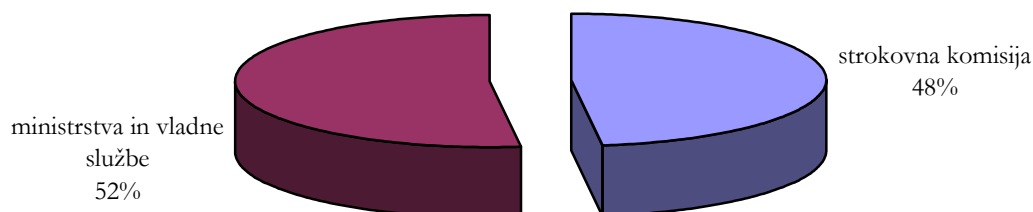
Vir: podatki Generalnega sekretariata Vlade.

Po podatkih Generalnega sekretariata Vlade je bila skupna vrednost predlogov poravnave, ki jih je obravnavala kadrovska komisija Vlade v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2007 in pri katerih je plačnik Republika Slovenija, 5.172.778 evrov. Od tega je bila v letu 2005 vrednost predlogov 187.351 evrov, v letu 2006 2.118.378 evrov in v letu 2007 2.867.049 evrov. Vrednost obravnavanih predlogov na sejah Vlade je bila v letu 2005 in 2006 enaka vrednosti predlogov obravnavanih na kadrovske komisiji Vlade, medtem ko se je v letu 2007 zaradi spremembe sklepa o ustanovitvi kadrovske komisije Vlade zmanjšala na 1.102.518 evrov. Vrednost poravnave, ki jih je Strokovna komisija za sklepanje poravnave predlagala v obravnavo kadrovske komisiji Vlade, je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, skupaj znašala 2.445.439 evrov, od tega v letu 2005 78.805 evrov, v letu 2006 694.227 evrov in v letu 2007 1.672.407 evrov (slika 12).

Od predlogov poravnave, ki jih je obravnavala Vlada, so jih 52,72 odstotka predlagala ministrstva in vladne službe, 47,28 odstotka pa Strokovna komisija za sklepanje poravnave (slika 13). Po podatkih Strokovne komisije za sklepanje poravnave⁵⁴ ti predlogi poravnave vključujejo prijateljske poravnave (104.015 evrov), izvensodne poravnave (332.630 evrov) in odškodnine po sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice (639.451 evrov), skupaj 436.645,57 evrov v obdobju od 1. 7. 2005 do 1. 2. 2007.

⁵⁴ Poročilo o delu Komisije Vlade Republike Slovenije za presojo utemeljenosti sklepanja poravnave z dne 9. 2. 2007.

Slika 13: Prikaz predlogov poravnav na Vladi po predlagateljih



Vir: podatki Generalnega sekretariata Vlade.

Povzetek ugotovitev: Število in izplačila rešenih spornih zahtevkov, zaključenih sodnih postopkov ter sklenjenih poravnav

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so izplačila spornih zahtevkov narasla za 24 odstotkov, ministrstva in vladne službe so izplačala skupaj 39.368.916 evrov, od tega so znašala izplačila za sklenjene poravnave 18.367.927 evrov. Državno pravobranilstvo je za sporne zahtevke izplačalo 3.833.512 evrov, od tega največ za izvensodne poravnave. Ministrstva in vladne službe so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, sklenile 353 poravnav, največ na pravdnem področju, Državno pravobranilstvo pa s področij posebnih zakonov, za katera ima na svojih proračunskih postavkah zagotovljena tudi sredstva za izplačila, 924 poravnav. Ministrstva in Državno pravobranilstvo ne analizirajo stroškov in časa, potrebnega za rešitev tožbe in poravnave. Po oceni Državnega pravobranilstva bi lahko Republika Slovenija sklenila od 2 do 3 odstotke več poravnav. Število sklenjenih poravnav v pravnih zadevah pred vložitvijo tožbe je bolj naraščalo kot število sklenjenih poravnav po začetku sodnega postopka, kar smo ocenili kot pozitiven premik reševanja sporov iz sodnih postopkov v zgodnejše faze reševanja sporov.

2.2 Postopek sklepanja poravnave na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu

Postopek sklepanja poravnave na Ministrstvu za finance, Ministrstvu za okolje in prostor ter Ministrstvu za gospodarstvo poteka v skladu z ustaljeno prakso (upoštevajoč postopkovna določila Zakona o pravnem postopku; način sklenitve poravnave je prikazan na sliki 2), ni pa določen v notranjih aktih kot postopek, ki bi veljal za celotno ministrstvo, vključno z organi v sestavi. V aktih ministrstev je tako urejen le del postopka, ki se nanaša na izplačilo sklenjene poravnave⁵⁵, na Državnem pravobranilstvu pa ga poleg tega deloma ureja tudi Državnopravobranilski red⁵⁶. Posebno ureditev so sprejeli le na Direktoratu za okolje Ministrstva za okolje in prostor, kjer so v okviru posebnega navodila⁵⁷ uredili način ravnanja v civilnih pravnih postopkih.

Sporni zahtevek lahko prejme ministrstvo (na primer sporni račun) ali Državno pravobranilstvo (predlog poravnave, tožba, izvršba). V takem primeru Državno pravobranilstvo zahtevek posreduje ministrstvu, v katerega delovno področje zadeva sodi. Po prejemu spornega zahtevka na ministrstvo ali organu v sestavi ministrstva se ta dodeli ustrezni strokovni službi.

Strokovna služba zahtevek pregleda z vsebinskega in finančnega vidika in pripravi stališče o sklenitvi poravnave. Pri tem sodeluje tudi z Državnim pravobranilstvom. Obravnava zahtevka na organih v sestavi poteka enako, poleg tega pa lahko ti organi pošljejo zahtevke v presojo pravni službi na ožjem ministrstvu, če se predstojnik organa v sestavi tako odloči. Pri višjih zneskih stališče pripravi delovna skupina, ki jo minister imenuje v ta namen. Strokovna služba ali delovna skupina v zahtevnejših primerih poroča ministru, ki sprejme odločitev o sklenitvi poravnave. Strokovna služba ministrstva pripravi gradivo za obravnavo predloga poravnave na Vladi, nato poteka medresorsko usklajevanje, v katerem imajo možnost podati pripombe na sklenitev poravnave druga ministrstva, na katerih delovno področje bi poravnava lahko posegla⁵⁸. Vlada nato poda soglasje na sklenitev poravnave, za kar pooblasti določenega državnega pravobranilca. Poravnavo v imenu Republike Slovenije lahko sklene državni pravobranilec ali ministrstvo (izvensodna poravnava).

Dokument o sklenjeni sodni poravnavi sodišče vroči Državnemu pravobranilstvu kot zakonitemu zastopniku Republike Slovenije, ta pa ga posreduje ministrstvu⁵⁹. Finančna služba ministrstva nato pripravi odredbo za izplačilo, ki jo potrdi tudi strokovna služba. Strokovna služba o izvedenem izplačilu obvesti

⁵⁵ Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije in pravilniki o finančnem poslovanju: Pravilnik o računovodstvu št. 004-76/2004/1 z dne 15. 11. 2004 na Ministrstvu za finance, Pravilnik o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah št. 017-52/2004-17 z dne 5. 2. 2007 na Ministrstvu za gospodarstvo in Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za okolje in prostor št. 0071-149/2006 z dne 29. 7. 2006.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 90/02.

⁵⁷ V okviru Navodila za ravnanje z upravnimi zadevami, sprejetega 15. 7. 2007.

⁵⁸ V skladu z 8.a členom Poslovnika Vlade bi morala ministrstva vladno gradivo pred predložitvijo v vladno obravnavo uskladiti z ministrstvi in vladnimi službami, ki so povezana s tem. Predlogi splošnih aktov in aktov poslovanja Vlade morajo biti vedno predhodno usklajeni z ministrstvom, pristojnim za finance, in vladno službo, pristojno za zakonodajo.

⁵⁹ Vročitev tožbenega zahtevka ministrstvu nima pravnih učinkov, zato ga je vedno treba vročati Državnemu pravobranilstvu.

Državno pravobranilstvo, če to obvestilo zahteva. Postopek sklenitve poravnave ministrstvo sproti dokumentira in ga zaključuje z dokumenti, ki dokazujejo izvršitev izplačila.

V nadaljevanju navajamo ugotovitve po posameznih fazah postopka sklepanja poravnave, razlike, ki se pri tem pojavljajo med ministrstvi, ter primere dobre in slabe prakse v postopku.

2.2.1 Prejem spornega zahtevka

2.2.1.1 Posredovanje spornih zahtevkov strokovnim službam

Sporni zahtevek, ki ga ministrstvu pošlje druga stranka ali Državno pravobranilstvo, prejme na ministrstvu najprej oddelke za sprejem pošte. Pri tem je zlasti na področju sodnih postopkov, ki so vezani na zakonsko določene roke⁶⁰, pomembno, da dokumenti iz oddelka za sprejem pošte prispejo do strokovne službe v najkrajšem možnem času oziroma v istem dnevu, ko ministrstvo zadevo prejme. Le tako je mogoče zagotoviti dovolj časa za vsebinsko kakovostno obravnavo zadeve.

Večje tveganje, da zadeve prispejo do strokovne službe prepozno, obstaja, če so strokovne službe ministrstva geografsko oddaljene od oddelka za sprejem pošte. Po izkušnjah Državnega pravobranilstva lahko čas od prejema zadeve na posameznem ministrstvu do prejema v ustrezno strokovno službo traja tudi do enega tedna. Tveganje je večje tudi, če znanje in izkušnje v oddelku za sprejem pošte niso zadostne, da bi se dokumenti še isti dan poslali v ustrezno strokovno službo, kar je pri svojem poslovanju ugotovilo Ministrstvo za okolje in prostor. Ministrstvo za gospodarstvo tveganje zmanjšuje tako, da kadar ni jasno, katera od strokovnih služb je pristojna, o dodelitvi zadeve odloči generalni sekretar.

Priporočilo 1

Ministrstvom priporočamo, naj ugotovijo, za katere strokovne službe obstaja tveganje, da zadeve, prispelih na ministrstvo, ne bodo prejele v istem dnevu, in sprejmejo ukrepe za odpravo takšnih organizacijskih pomanjkljivosti.

Na Državnem pravobranilstvu postopek dodelitve zadeve državnim pravobranilcem ureja Državnopravobranilski red. Vpisničarji dodelijo zadevo v reševanje pristojnemu državnemu pravobranilcu ročno in naključno glede na abecedni vrstni red državnih pravobranilcev. Časovnega zamika med prejetjem pošte in nadaljnjim dodeljevanjem na Državnem pravobranilstvu nismo ugotovili, saj se prejeta pošta še isti dan dodeli v reševanje državnemu pravobranilcu.

Večje tveganje smo ugotovili pri evidentiranju prispelih zahtevkov, ker Državno pravobranilstvo ne vodi evidence vse prejete pošte in nima aplikacije SPIS (kot jo imajo ministrstva). Prejeta gradiva se ne evidentirajo v glavni pisarni, temveč šele v vpisnikih po različnih pravnih področjih, ko jim je dodeljena klasifikacijska in signirna številka. Ovojnice prispelih pošte se shranjujejo ločeno od dokumentacije v posebnih kuvertah, s tem pa ni mogoče zagotoviti sledljivosti dokumenta znotraj Državnega pravobranilstva.

⁶⁰ Na primer: rok za vložitev ugovora zoper sklep o izvršbi je 8 dni (44. člen Zakona o izvršbi in zavarovanju, Uradni list RS, št. 3/07-UPB, 93/07; v nadaljevanju: ZIZ), za pritožbo zoper sodbo je 15 dni od vročitve prepisa sodbe, v meničnih in čekovnih sporih 8 dni (333. člen ZPP), za pripravo strank na narok za glavno obravnavo določi sodišče in je najmanj 15 dni (280. člen ZPP), za podajo odgovora na tožbo je 30 dni (277. člen ZPP), v sporih majhnih vrednosti je 8 dni (452. člen ZPP).

Priporočilo 2

Državnemu pravobranilstvu priporočamo, naj vzpostavi ustrezno evidenco prejete pošte.

Povzetek ugotovitev: Prejem spornega zahtevka

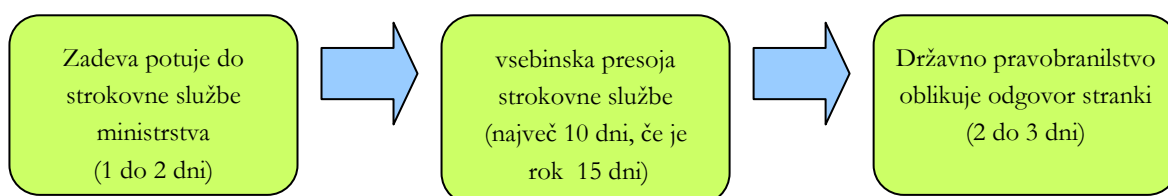
Sprejemne pisarne na ministrstvih in na Državnem pravobranilstvu pravočasno posredujejo prejete sporne zahtevke v obravnavo strokovnim službam. Hitrost posredovanja prejete pošte je odvisna od znanja in izkušenj zaposlenih v sprejemnih pisarnah, saj ti oddelki nimajo posebnih navodil o obravnavanju tovrstnih zadev. Takšna tveganja so na Ministrstvu za okolje in prostor, medtem ko na Državnem pravobranilstvu največja tveganja predstavlja dejstvo, da nimajo skupne evidence prejete pošte. Na Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za finance tveganj nismo ugotovili.

2.2.2 Obravnava zahtevka in priprava stališča

2.2.2.1 Viri za obravnavo zadev na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu

Ministrstvo ima za vsebinsko obravnavo zahtevka na voljo približno tri do pet dni manj časa, kot je postavljen rok za odgovor drugi stranki oziroma sodišču. Kot prikazuje slika 14, zakonsko ali drugače določen rok (na primer 15 dni) za pripravo odgovora vključuje čas, ki ga potrebuje Državno pravobranilstvo, da posreduje zadevo ministrstvu (1 dan), in ministrstvo, da jo posreduje v ustrezno strokovno službo (1 do 2 dni); čas, ki ga porabi strokovni delavec za vsebinsko presojo in posredovanje stališča Državnemu pravobranilstvu (9 do 10 dni⁶¹), in čas, ki ga potrebuje Državno pravobranilstvo za oblikovanje odgovora stranki (2 do 3 dni). Pri tem je treba upoštevati, da gre za roke, določene v dnevih in ne delovnih dnevih.

Slika 14: Čas, ki ga ima ministrstvo na voljo za vsebinsko obravnavo zahtevka



Vir: ministrstva in Državno pravobranilstvo.

⁶¹ Ta čas se ustrezno podaljša pri daljših rokih, kot npr. pri podaji odgovora na tožbo (30-dnevni rok) oziroma skrajša, če gre za krajše roke od 15 dni.

Primer kratke časovne obravnave zadeve na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve

Primer MG: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v letu 2007 rešilo odškodninski zahtevek za nastalo škodo na poškodovanih slikah v poslovnih prostorih, katerih upravljavec je bilo ministrstvo, v štirih mesecih od prejema obvestila oškodovanca o nastalem škodnem dogodku. V postopku sklenitve poravnave se je hitro odzivalo na dopise Državnega pravobranilstva, stranke, zavarovalnice in upravnika. Ministrstvo je po prejemu mnenja Državnega pravobranilstva, da je sklenitev poravnave upravičena, še isti dan posredovalo predlog izvensodne poravnave v obravnavo Vladi, o čemer je obvestilo tudi stranko. Vlada je podala soglasje na sklenitev izvensodne poravnave v desetih (seja kadrovske komisije Vlade) oziroma enajstih delovnih dneh (seja Vlade). Ministrstvo je nato v dveh delovnih dneh po prejemu sklepa Vlade s stranko sklenilo izvensodno poravnavo (30. 11. 2007) in ji čez trideset dni izplačalo škodo.

Tveganje, da zadeve v določenem času ne bi bilo mogoče kakovostno vsebinsko obravnavati, je odvisno tudi od števila in znanj zaposlenih v strokovni in pravni službi posameznega ministrstva ter dokumentacije, ki jo ima ministrstvo na voljo za obravnavo zadeve. Po mnenju ministrstev je bilo število zaposlenih v strokovnih službah in njihovo znanje dovolj veliko, da so lahko opravili potrebno delo na področju sodnih postopkov in sporov. Ministrstvo za finance je ugotovilo le primanjkljaj dokumentacije, znanja in institucionalnega spomina pri sporih, ki jih je prevzelo skupaj s prevzemom dela delovnega področja Agencije Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje. Problem pomanjkanja zaposlenih in dokumentarnih virov (primer Stanovanjski sklad 05) je Ministrstvo za finance rešilo s sodelovanjem z organi, ki so zaposlene prevzeli, in z Državnim pravobranilstvom, ki je ministrstvu poslalo ustrezno dokumentacijo (primer IP Alprem).

Priporočilo 3

Ministrstvom priporočamo, naj pri reorganizacijah zagotovijo prenos dokumentacije in tako zagotovijo prenos institucionalnega spomina.

Ministrstvo za okolje je poudarilo občasen problem pripada drugih – nesodnih zadev, ki lahko vplivajo na reševanje sodnih in drugih sporov, ter začasno pomanjkanje ustreznega števila zaposlenih, ki bi ga morale nadomestiti z ustrezno organizacijo dela (primer ZB).

Državno pravobranilstvo je tudi ugotovilo, da je imelo v obdobju, na katerega se nanaša revizija, premajhno število zaposlenih državnih pravobranilcev, da bi uspelo kakovostno obravnavati vse prispele zadeve, vendar je do konca obdobja, na katerega se nanaša revizija, problem rešilo. Ocenilo je, da ima trenutno na voljo zadostno število zaposlenih – skupaj 68 oseb⁶², in sicer državnih pravobranilcev, pomočnikov državnih pravobranilcev in strokovnih sodelavcev⁶³. Premajhno število zaposlenih je mogoče le izjemoma – ob nenadnem pripadu velikega števila zadev, kar se je na primer zgodilo ob uveljavitvi ZVVJTO. Državno pravobranilstvo je znanje zaposlenih ocenilo kot ustrezno, in kadar meni, da nima dovolj strokovnega znanja z določenega področja, se posvetuje s strokovnjaki z ministrstev in s sodnimi izvedenci.

⁶² Na dan 7. 5. 2008.

⁶³ Na dan 31. 12. 2007 je bilo na Državnem pravobranilstvu zaposlenih 135 oseb, od tega generalni državni pravobranilec, 48 državnih pravobranilcev, 9 pomočnikov državnih pravobranilcev, 77 javnih uslužbencev, od katerih je 6 višjih strokovnih sodelavcev.

2.2.2.2 Sodelovanje znotraj ministrstev in znotraj Državnega pravobranilstva

Pri vsebinski obravnavi zahtevka znotraj ministrstva strokovna služba sodeluje tudi s pravno službo. O realizaciji zahtevka odloča tudi finančna služba pri tistih ministrstvih, ki majo za ta namen v proračunu zagotovljena sredstva. Ugotovili smo različne prakse ministrstev pri pripravi stališča o sklenitvi poravnave:

- Na Ministrstvu za finance pravna služba poleg sodelovanja s strokovno službo sodeluje tudi s finančno službo, ki ji preskrbi podatke o razpoložljivosti sredstev za sklepanje poravnave.
- Na Ministrstvu za okolje in prostor smo ugotovili, da strokovna služba pred sklenitvijo poravnave ne sodeluje s finančno službo, temveč šele kasneje pridobi podatke o razpoložljivih sredstvih.
- Na Ministrstvu za gospodarstvo strokovna služba pripravi približne izračune finančnih in drugih posledic poravnave v primerjavi s postopkom pred sodiščem, po izvedeni vsebinski presoji pa zadevo posreduje finančni službi v pregled.
- Ministrstvo za finance in Ministrstvo za gospodarstvo⁶⁴ imata organizirano enotno pravno službo za celotno ministrstvo. Ministrstvo za okolje in prostor skupne pravne službe nima, zaposluje pa posamezne pravnike v direktoratih, ki pri obravnavi zadeve sodelujejo s strokovnimi službami.
- Ministrstvo za gospodarstvo sodelovanje med pravno in strokovno službo zagotovi tako, da oddelek za sprejem pošte poleg dodelitve zadeve ustrezni strokovni službi, kopijo zadeve pošlje tudi v pravno službo, kjer se določi zaposleni, ki sodeluje s strokovno službo. Strokovna služba po izvedeni vsebinski presoji zadevo posreduje pravni službi v pregled. Na Ministrstvu za gospodarstvo smo ugotovili tudi več primerov dobre prakse pri zagotavljanju sodelovanja med različnimi strokovnimi in drugimi službami – ministrstvo ustanovi delovno skupino, ki vsebinsko prouči zadevo in pripravi stališče o sklenitvi poravnave (primer Est Poliuretani).

Na Državnem pravobranilstvu sodelujejo državni pravobranilci z vpisničarji, ki skrbijo za pravočasno posredovanje dokumentacije. Ocenili smo, da sodelovanje med njimi poteka učinkovito.

Priporočilo 4

Ministrstvom priporočamo, naj pri vsebinski obravnavi zahtevka zagotovijo sodelovanje strokovnih služb s pravno službo oziroma zaposlenimi pravniki ter po potrebi tudi s finančno službo.

Pri vsebinski obravnavi zahtevka je za učinkovito odločanje o sklenitvi poravnave pomembna tudi uskladitev med organom v sestavi in ožjim ministrstvom. Posledice neučinkovitega sodelovanja med organi so daljše trajanje postopka in s tem izplačilo višjih zamudnih obresti, izplačilo stroškov izvršbe, če do nje pride, in obremenjevanje Državnega pravobranilstva. To ne more zastopati interesov ministrstva, če ministrstvo in organ v sestavi zavzameta različno stališče, prisiljeno pa je tudi posredovati med organoma, če med seboj ne sodelujeta. V nadaljevanju navajamo primere dobre in slabe prakse sodelovanja med ministrstvi in njihovimi organi v sestavi v obdobju, na katerega se nanaša revizija.

⁶⁴ To velja za večje organe v sestavi vseh treh ministrstev.

Primer učinkovitega sodelovanja znotraj Ministrstva za gospodarstvo z ustanovitvijo delovne skupine

Primer Est Poliuretani: 17. 3. 2005 je Ministrstvo za gospodarstvo pisalo Državnemu pravobranilstvu⁶⁵, da proučuje zadevo druge stranke, ki je proti Republiki Sloveniji vložila več tožb, med drugim tudi zaradi upravne prepovedi opravljanja dejavnosti, zato potrebuje vso dokumentacijo v zvezi z zadevo. Ministrstvo za gospodarstvo je oblikovalo interno delovno skupino, ki je zadevo proučila in po sestanku z Državnim pravobranilstvom 20. 10. 2005 pripravila poročilo o zadevi. Ministrstvo za gospodarstvo se je v skladu s predlogom delovne skupine odločilo, da najprej počaka na odločitev sodišča (vmesno sodbo⁶⁶) glede ugotovitve odškodninske odgovornosti, nato pa se odloči o poravnavi.

Primer učinkovitega sodelovanja znotraj organizacijskih enot Ministrstva za okolje in prostor

Primer KV in DV: Pri odločanju o sklenitvi poravnave sta sodelovala Geodetska uprava Republike Slovenije – organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor in območna geodetska uprava. Organ v sestavi je proučil dejstva v zvezi z zadevo, o kateri ga je obvestila območna uprava, od nje je pridobil vso potrebno dokumentacijo in predlagal rešitev zadeve z izvensodno poravnavo. Območna uprava je delovala po navodilih organa v sestavi in opravila potrebno komunikacijo z drugo stranko (usklajevalni sestanek, obvestilo o predvidenem plačilu), organ v sestavi pa je naročil cenilno poročilo o odškodnini in pripravil vse potrebno, da je lahko poravnavo potrdila tudi Vlada. Pri tem organ ni vključil Državnega pravobranilstva ali drugega organa, pač pa je ugotovil svojo odgovornost za napako in z drugo stranko sklenil izvensodno poravnavo. Primer je sicer preprost (nizek znesek in značilen primer, ki se lahko večkrat ponovi), vendar so iz njega razvidni sodelovanje in usklajevanje med organi v postopku ter sprejemanje odgovornosti za storjeno napako, kar je potrebno tudi pri rešitvi zahtevnejših sporov s poravnavo.

Primer učinkovitega sodelovanja med ministrstvom v ožjem delu in organom v sestavi

Primer Jola: Organ v sestavi Ministrstva za finance Carinska uprava Republike Slovenije je v postopku obravnave zadeve zelo dobro sodeloval s pravno službo ministrstva v ožjem delu, kar se kaže z medsebojnimi rednimi kontakti in pisnimi obvestili pravni službi Ministrstva za finance o stališčih carinske uprave in o dogajanju v zadevi. Carinska uprava je svoje dopise drugim organom posredovala tudi v vednost pravni službi Ministrstva za finance in jo obveščala o stališčih, ki jih je zavzela. Zaprošila jo je obenem za mnenje o zadevi in ji tudi posredovala opomnika kronologije dogodkov. Dobro sodelovanje med ministrstvom in njegovim organom v sestavi je pomembno predvsem zaradi visoke vrednosti zadeve (izvedeno izplačilo v letu 2007 v vrednosti 879.804 evrov in v letu 2008 v vrednosti 197.758 evrov) in dolgotrajnosti postopka.

⁶⁵ Prva tožba v zadevi je bila proti Republiki Sloveniji, Ministrstvu za zdravje, Zdravstvenemu inšpektoratu. Sodišče jo je nato združilo z več zadevami, med drugim tudi s tožbo proti Republiki Sloveniji, Ministrstvu za gospodarstvo, Tržnemu inšpektoratu.

⁶⁶ 315. člen ZPP določa: "Če je tožena stranka izpodbijala tako podlago kakor tudi višino tožbenega zahtevka, pa je glede podlage stvar zrela za odločbo, lahko izda sodišče, če je to smotno, najprej sodbo samo o podlagi tožbenega zahtevka (vmesna sodba). Sodišče počaka z obravnavanjem o višini tožbenega zahtevka, dokler ne postane vmesna sodba pravnomočna."

Primer neučinkovitega sodelovanja med ministrstvom v ožjem delu in organom v sestavi

Primer Pub: Znotraj Ministrstva za okolje in prostor ni bilo dogovorjeno, kateri organ v obravnavi primera sodeluje z Državnim pravobranilstvom, saj sta mu tako ministrstvo v ožjem delu kot tudi Agencija Republike Slovenije za okolje dajala pisna navodila in posredovala različna stališča. Med seboj si nista izmenjavala informacij in dokumentacije, ki jima jo je posredovalo Državno pravobranilstvo. Tako je na primer Agencija Republike Slovenije za okolje v marcu 2005 na Državnem pravobranilstvu poizvedovala o zadevi, ki jo je Državno pravobranilstvo konec septembra 2004 že posredovalo ministrstvu in je bila tudi že šest mesecev pravnomočno zaključena.

Priporočilo 5

Ministrstvom priporočamo, naj z organiziranjem skupnih sestankov ali drugače izboljšajo sodelovanje med ožjim ministrstvom in organi v sestavi, tako da bodo do Državnega pravobranilstva kot tudi do strank nastopala enotno kot en organ.

2.2.2.3 Sodelovanje med ministrstvi

Ministrstva lahko pri vsebinski obravnavi zahtevka in oblikovanju odločitve o sklenitvi poravnave sodelujejo z drugimi ministrstvi, še preden se prične formalni postopek medresorskega usklajevanja v postopku priprave gradiva za Vlado. Pri tem največkrat zaprosijo za mnenje Ministrstvo za finance, in sicer kadar gre za sprejemanje odločitev s pomembnimi finančnimi posledicami ali ko se zadeve nanašajo na finančno premoženje države.

Ministrstva pri vsebinski obravnavi zahtevka vključujejo druga ministrstva tudi zaradi drugih razlogov:

- pri poravninah, ki posegajo na področje dela drugih ministrstev ali pa so posamezna področja dela prešla z enega ministrstva na drugo (na primer v sporih na področju energetike je pogosto potrebno sodelovanje Ministrstva za okolje in prostor in Ministrstva za gospodarstvo⁶⁷); v takih primerih za sodelovanje med ministrstvi poskrbijo strokovne službe;
- kadar eno ministrstvo potrebuje znanje s področja dela drugega ministrstva (primer Ceris) in ko je Ministrstvo za finance le plačnik za postopke s področja drugih ministrstev; to so na primer sodni postopki in poravnave zaradi neupravičenih priporov in obsodb; v takih primerih osnutek predloga poravnave pripravi Državno pravobranilstvo, nato ga pregleda pravna služba Ministrstva za finance, ki pri težjih primerih (možnih precedensih) zaprosi za mnenje Ministrstvo za pravosodje; za lažje primere, pri katerih je določena tarifa za odškodnine, sodelovanje Ministrstva za finance z Ministrstvom za pravosodje ni potrebno;
- pri zapuščinskih postopkih⁶⁸ o poravninah odločajo Ministrstvo za finance (če je predmet zapuščine finančno premoženje), Ministrstvo za javno upravo (če je predmet zapuščine nepremičnina) in Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov⁶⁹ (če je predmet zapuščine kmetijsko zemljišče); če gre za mešano stvarno in finančno premoženje, pri prodaji sodelujeta Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno

⁶⁷ Področje energetike je na podlagi 36. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02) v letu 2002 z Ministrstva za gospodarstvo prešlo v pristojnost Ministrstva za okolje, prostor in energijo. Konec leta 2004 pa na podlagi 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 123/04) prešlo nazaj na Ministrstvo za gospodarstvo.

⁶⁸ V skladu z 9. členom Zakona o dedovanju (Uradni list SRS, št. 15/76, 23/78, Uradni list RS, št. 17/91, 13/94, 40/94, 82/94, 117/00, 67/01, 83/01, 73/04) postane zapuščina brez dedičev lastnina Republike Slovenije.

⁶⁹ Sklep vlade št. 464-1/01 z dne 17. 5. 2001 in Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov (Uradni list RS, št. 10/93, 1/96, 23/96 – popravek, 91/07).

upravo; ugotovili smo, da se lahko problemi pri sodelovanju med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom pojavijo, če ni jasno, ali je treba podatke o zapuščinah poslati na Ministrstvo za finance ali na Ministrstvo za javno upravo.

Vključevanje drugih ministrstev v obravnavo zahtevkov, če je opravljeno hitro, omogoča kakovostno pripravo gradiva za odločitev o sklenitvi poravnave. Ugotovili smo, da je sodelovanja med različnimi ministrstvi bolj malo.

Primer neučinkovitega sodelovanja med Ministrstvom za okolje in prostor in Ministrstvom za finance

Primer Pub: Ministrstvo za okolje in prostor o predlogu poravnave s poplačilom dolga v obliki finančnega premoženja ni predhodno obvestilo Ministrstva za finance, čeprav se je s stranko o tem dogovarjalo že tri mesece (od oktobra leta 2005) in je Ministrstvo za finance upravljavec tega premoženja⁷⁰. Državno pravobranilstvo je o nameravani poravnavi obvestilo Ministrstvo za finance v decembru 2005. Ministrstvo za okolje in prostor je Sektorju za javno premoženje na Ministrstvu za finance posredovalo le dva od skupno osmih sklepov o izvršbi, ki sta se nanašala le na en vsebinski sklop (izvajanje vodnogospodarske javne službe) ne pa tudi na preostala sklopa predlagane poravnave (DDV in interventna dela za Log pod Mangartom). Ministrstvo za finance je oblikovalo svoje (odklonilne) pomisleke o sklenitvi poravnave med drugim tudi na podlagi prejetih ugovorov. Ocenili smo, da Ministrstvo za finance, ker ni imelo vseh ugovorov, ni imelo popolnih informacij za oblikovanje stališča o celotni zadevi.

2.2.2.4 Sodelovanje med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom

Ministrstva pri vsebinski obravnavi zadeve v večini primerov sodelujejo z Državnim pravobranilstvom. Državno pravobranilstvo o prejemu predloga poravnave takoj (najkasneje v dveh dneh) obvesti organ, na katerega se predlog nanaša, in ga zaprosi za njegovo stališče⁷¹. Organ mu mora na njegovo zahtevo dati uradne podatke in obvestila, potrebna za zastopanje v posamezni zadevi, v ta namen lahko državni pravobranilec zahteva od pristojnega organa na vpogled spis o posamezni zadevi⁷². Po stališču Ministrstva za pravosodje⁷³ so subjekti, ki so zastopani pred sodišči, dolžni dati usmeritvena navodila, da se zagotovi usklajeno ravnanje Državnega pravobranilstva z interesi in koristmi zastopane stranke. Državni pravobranilec organ seznanja s potekom postopka in mu po potrebi ali na zahtevo pošlje prepise vlog in listin. Organ lahko tudi vpogleda v spis na Državnem pravobranilstvu na podlagi dovoljenja državnega pravobranilca⁷⁴.

⁷⁰ 23. člen Uredbe o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin (Uradni list RS, št. 123/03, 140/06, 95/07).

⁷¹ 123. člen Državnopravobranilskega reda.

⁷² 12. člen ZDPra.

⁷³ Stališče ministrstva za pravosodje z dne 2. 3. 2007 kot odgovor poslancu Miranu Potrču na poslansko vprašanje št. 020-02/92-31 z dne 1. 3. 2007 »Ali se je v praksi sprememba Zakona o državnem pravobranilstvu izkazala kot utemeljena ali pa pomeni preširoko možnost uveljavljanja političnih odločitev in diskrecijske oblasti ministrov in vlade glede razpolaganja s proračunskimi sredstvi?« Ministrstvo za pravosodje je v odgovoru navedlo, da po letu dni od uveljavitve zakona težko oceni praktične posledice spremembe zakonodaje v praksi in da zaenkrat ni bilo okoliščin, ki bi nakazovale, da je bila sprememba zakona nepotrebna.

⁷⁴ 123. člen Državnopravobranilskega reda.

Sodelovanje med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom, ki ga določata Državnopravobranilski red in ZDPra, poteka prek pravne ali strokovne službe na ministrstvu. Pri tem je važna hitrost in kakovost komunikacije med obema organoma. Sodelovanje z Državnim pravobranilstvom je lahko hitro, če državni pravobranilci natančno vedo, s katero osebo ali službo na ministrstvu naj sodelujejo. Ocenili smo, da je sodelovanje z vključitvijo pravne službe bolj kakovostno kot sodelovanje, ki vključuje le strokovno službo, saj Državno pravobranilstvo za obravnavo zadeve in komunikacijo z drugo stranko oziroma sodiščem potrebuje zadostne informacije tudi s pravnega vidika. Učinkovito sodelovanje Državnega pravobranilstva z ministrstvi pomeni hitro komunikacijo Državnega pravobranilstva ter kakovost pravnih nasvetov (predlogi za angažiranje izvedencev, predlogi potrebnih dokazov, pravna interpretacija, seznanitev z obstoječo sodno prakso ter poznavanje postopka na sodišču). Pri proučevanju sodelovanja ministrstev z Državnim pravobranilstvom smo ugotovili:

- Ministrstva v letu 2006 in 2007 Državnemu pravobranilstvu niso posredovala seznama kontaktnih oseb (iz strokovnih ali pravnih služb), s katerimi bi državni pravobranilci lahko sodelovali.

Ukrepi Državnega pravobranilstva

Ministrstva so v letu 2008 Državnemu pravobranilstvu na njegovo zaprosilo poslala seznam kontaktnih oseb in tako olajšala sodelovanje med obema organoma. Državno pravobranilstvo je na tej podlagi sestavilo imenik kontaktnih oseb na ministrstvih in vladnih službah in ga posredovalo vsem državnim pravobranilcem.

Priporočilo 6

Ministrstvom priporočamo, naj seznane kontaktnih oseb sproti posodablja in po potrebi poleg kontaktnih oseb določijo še kontaktne oddelke po področjih.

- V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bila na Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za finance (primer Stanovanjski sklad 05) za sodelovanje z Državnim pravobranilstvom v vseh primerih zadolžena pravna služba. Ministrstvo za okolje in prostor v ožjem delu ni imelo skupne pravne službe, ampak le zaposlene pravnike v posameznih direktoratih. Organi v sestavi tega ministrstva so imeli svoje pravne službe in so jih v sodelovanje z Državnim pravobranilstvom vedno bolj vključevali (primer ZB). Po oceni Državnega pravobranilstva se učinkovitost postopka sklepanja poravnave poveča, če ima ministrstvo organizirano pravno službo, ki dobro pozna področje, saj izboljša pogoje za sodelovanje med obema organoma.

Priporočilo 7

Ministrstvom priporočamo, naj v postopke sklepanja poravnave tako kot v sodne postopke vedno vključijo pravno službo ali zaposlenega s pravnim znanjem, ki lahko povezuje strokovno službo ministrstva, zadolženo za vsebinsko obravnavo zadeve, in državnega pravobranilca.

- Ministrstva so sodelovanje z Državnim pravobranilstvom v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ocenila kot dobro, v vsakem posameznem primeru pa je bilo sodelovanje odvisno od prizadevanj posameznega državnega pravobranilca. Na podlagi pregledanih primerov in ugotovitev na ministrstvih smo ocenili, da se je sodelovanje v zadnjih letih izboljšalo. Izjeme pri tem so le redki primeri, ko Državno pravobranilstvo ministrstvom ni posredovalo predlogov poravnave po 14. členu ZDPra, ampak jih je o zadevi obvestilo šele po vloženi tožbi. Sodelovanje Državnega pravobranilstva je bilo izjemoma neučinkovito, kadar je zaradi neaktivnosti Državnega pravobranilstva Ministrstvo za gospodarstvo izgubilo sodbo z delovnopravnega področja (izdana je bila zamudna sodba⁷⁵). Ministrstvo za gospodarstvo je nato prosilo za sestanek s predstojnikom Državnega pravobranilstva, na katerem sta se oba organa dogovorila o rešitvi zadeve (predodelitev zadeve drugemu državnemu pravobranilcu) in o načinu sodelovanja. Po mnenju Ministrstva za gospodarstvo se je od tedaj sodelovanje z Državnim pravobranilstvom izboljšalo. Po podatkih Državnega pravobranilstva drugih primerov zahtev ministrstev za organiziranje skupnega sestanka zaradi pritožb o delu pravobranilcev ni bilo.

Pojasnilo Državnega pravobranilstva

Državno pravobranilstvo je pojasnilo, da si zahtevo 14. člena ZDPra o posredovanju odgovora na predlog poravnave druge stranke razlaga kot neobvezno, zato se lahko zgodi, da je ne posreduje pristojnemu ministrstvu niti nanjo samo ne odgovori.

Priporočilo 8

Državnemu pravobranilstvu priporočamo, naj na prejete zahteve na podlagi 14. člena ZDPra vedno odgovori, ker s tem lahko vpliva na zmanjšanje vložjenih tožb.

- Ministrstvo za okolje in prostor je ugotovilo, da mu v nekaterih primerih primanjkuje znanj v sodnih postopkih, zato je pri tem oprlo na znanje Državnega pravobranilstva. Ministrstvo za gospodarstvo je poudarilo potrebo po specializiranih znanjih pri gospodarskih sporih, kjer z drugo stranko sodelujejo odvetniki, specializirani za gospodarske spore, in v obrambo stranke vložijo veliko virov (znanja, naporov in finančnih sredstev), saj so tudi zneski tožb oziroma izplačil veliki. Tudi Ministrstvo za finance je poudarilo, da bi bila smiselna večja specializacija posameznih državnih pravobranilcev za obravnavanje zahtevkov, ki se nanašajo na delovno področje le nekaterih organov.

Pojasnilo Državnega pravobranilstva

Državno pravobranilstvo je pojasnilo, da specializacija državnih pravobranilcev ni mogoča, ker bi takšen način dodeljevanja zadev povzročil neenakomerno obremenjenost posameznih pravobranilcev, lahko pa ministrstvom nudi nasvet pri vključevanju zunanjih strokovnjakov v vsebinsko in pravno proučevanje posameznih zadev.

Priporočilo 9

Državnemu pravobranilstvu priporočamo, naj glede na razpoložljive kadrovske vire preuči možnost specializacije državnih pravobranilcev na pravnih področjih, kjer sta število in vrednost zadev največja, da bo zagotovilo učinkovitejše poslovanje.

⁷⁵ V skladu s 318. členom ZPP se izda zamudna sodba, če tožena stranka ne odgovori v roku 30 dneh od njene vročitve. V takem primeru sodišče izda sodbo, s katero ugotovi tožbenemu zahtevku.

- Vsa ministrstva so le v nekaterih težjih primerih organizirala usklajevalne sestanke z Državnim pravobranilstvom (visoki zneski, vzajemne tožbe z drugo stranko, več vključenih zadev). Državno pravobranilstvo je skupne sestanke s predstavniki posameznih ministrstev organiziralo zaradi čim boljše strokovne obravnave in priprave na zadevo, ki se obravnava pred sodiščem. Po mnenju Državnega pravobranilstva so skupni sestanki potrebni tudi, kadar pride do različnih mnenj ali se ministrstvo do zadeve ne opredeli.
- Državno pravobranilstvo je sodelovanje z ministrstvi v obdobju, na katerega se nanaša revizija, tudi ocenilo kot dobro, vselej pa je bilo sodelovanje odvisno od prizadevanj posameznega ministrstva oziroma sogovornika iz pravne ali strokovne službe ministrstva. Poudarilo je več problemov, ki so se pojavili pri sodelovanju z ministrstvi:
 - tveganje, da zadev ne more kakovostno obravnavati zaradi nepravočasnosti (dostava listin na dan izteka 15 dnevnega roka, tako da pravobranilec nima časa za pripravo odgovora stranki ali sodišču) in nepopolnih odgovorov ministrstev in dostave pomanjkljive ali preobsežne dokumentacije, praksa ministrstev pri upoštevanju rokov ni enotna;
 - tveganje, da nima navodil ministrstva⁷⁶, kako ravnati v zadevi, ker od strokovnega delavca ne dobi odgovora ob pravem času, zato mora državni pravobranilec zaprositi višjo raven na ministrstvu (primer Puh), ta pa zadevo preusmeri na nižjo (prvotno) raven in sodelovanje se ne izboljša;
 - problem nejasne pristojnosti naslovnika (ministrstva) pri posredovanju dokumentacije v elektronskih izvršbah in kadar se ministrstva med seboj ne dogovorijo o pristojnosti, ampak zadeve posredujejo od enega do drugega ministrstva;
 - sprejemne pisarne nekaterih ministrstev so slabo organizirane;
 - Državno pravobranilstvo zalaga sredstva za plačilo predujmov za izvedence na sodišču, ker jih ministrstva sama ne angažirajo dovolj, zlasti pri tistih odškodninskih zahtevkih, ki se pogosteje pojavljajo in so višjih vrednosti, njihovo utemeljenost pa je treba preveriti;
 - ni usmeritve za odločitev, ali naj ministrstva sklepajo poravnave ali ne.
- Komuniciranje med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom poteka po različnih komunikacijskih poteh – pisno, elektronsko, telefonsko ali v obliki sestankov. Vsak od organov lažje uporablja določene komunikacijske poti – ministrstva lažje komunicirajo po telefonu in elektronski pošti, Državno pravobranilstvo pa s pomočjo (fizične) pisne dokumentacije, saj v tej obliki zbira dokaze za sodišče. Prav tako Državno pravobranilstvo lažje sodeluje z ministrstvi, če pride do osebnega kontakta z zaposlenimi na ministrstvu, saj se tako izboljša osebna komunikacija. Problem, ki smo ga ugotovili na Državnem pravobranilstvu v komunikaciji z ministrstvi, je, da med odsotnostjo državnega pravobranilca, ki rešuje zadevo, na elektronsko pošto, ki jo ta prejme od državnih organov, nihče ne odgovori.

Priporočilo 10

Ministrstvom priporočamo, naj v najkrajšem času pripravijo in pošljejo vso dokumentacijo Državnemu pravobranilstvu, ki jo potrebuje za presojanje in dokazovanje na sodišču. Hkrati naj mu sporočijo ime in priimek osebe, ki bo v tej zadevi kontaktna oseba na ministrstvu.

Priporočilo 11

Državnemu pravobranilstvu priporočamo, naj se vsa elektronska pošta pošilja na centralni naslov, da se, tudi kadar je posamezni državni pravobranilec odsoten, pošta ustrezno obravnava in obenem poskrbi, da bo pošiljatelj pošte o odsotnosti obveščen.

⁷⁶ 7. člen ZDPra določa, da Državno pravobranilstvo na podlagi usmeritvenih navodil zastopanege pred sodišči zastopa državo.

Pri proučevanju posameznih primerov sklenjenih poravnav smo ugotovili tako primere dobre kot slabe prakse v sodelovanju med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom. Sodelovanje smo ocenili kot učinkovito, če:

- so ministrstva Državnemu pravobranilstvu pravočasno posredovala popolno dokumentacijo;
- so se med seboj posvetovali o obravnavi zadeve;
- je bila vzpostavljena redna komunikacija;
- je komuniciranje potekalo po različnih komunikacijskih poteh (tudi skupni sestanki);
- so sodelovali pri pripravi odgovora drugi stranki;
- je državni pravobranilec sodeloval v delovni skupini ministrstva.

Primera učinkovitega sodelovanja med ministrstvom in Državnim pravobranilstvom

Primer Ceris: Ko je Ministrstvo za pravosodje zavrnilo izplačilo drugi stranki za neizvedena dela, je ta začela s postopkom izvršbe. Ministrstvo za pravosodje je po prejemu sklepa o izvršbi pričelo sodelovati z Državnim pravobranilstvom. Komunikacija med obema organoma je med postopkom na sodišču potekala redno in po več poteh (pisno, elektronsko), poleg tega sta se sestala na več skupnih sestankih, na katerih sta se dogovorila za vsebino nasprotne tožbe in kasneje uskladila predlog poravnave. Ministrstvo za pravosodje je Državno pravobranilstvo zaprosilo tudi za mnenje glede sklenitve poravnave.

Primer Vega: Ministrstvo za gospodarstvo je pri obravnavi zadeve v vrednosti 48.854.847.800 tolarjev s pripadajočimi zakonskimi zamudnimi obrestmi zelo dobro sodelovalo z Državnim pravobranilstvom tako, da je organiziralo več kot deset skupnih delovnih sestankov. Oba organa sta redno medsebojno komunicirala po elektronski pošti, telefonu, faksu in prek elektronskih medijev ter si posredovala skupna stališča. Ministrstvo za gospodarstvo je skupaj z Državnim pravobranilstvom zadevo sproti spremljalo in jo ves čas obravnavalo. Poleg tega je bilo v zadevo na obeh organih vključenih dovolj kadrovskih virov z ustreznim znanjem – na Državnem pravobranilstvu poleg državnega pravobranilca specializiranega za gospodarske zadeve še pomočnik državnega pravobranilca, na ministrstvu pa strokovnjaki iz resornega področja – kar je pomembno zaradi vrednosti spora, obsega dela ter pomena za bodoče potencialne spore.

Primer izboljšanja sodelovanja med ministrstvom in Državnim pravobranilstvom

Primer MP: Iz primera je v začetnem obdobju (od leta 1999 do 2003) razvidno neučinkovito sodelovanje Ministrstva za kulturo z Državnim pravobranilstvom – Državno pravobranilstvo od ministrstva kljub dvakratnemu pozivu ni dobilo odgovora na ponudbo druge stranke za poravnavo po 14. členu ZDPra, trikrat (z enomesečnimi presledki) ga je zaprosilo, naj se opredeli do vložene tožbe, in dvakrat, naj se opredeli do sklenitve poravnave po opravljeni glavni obravnavi na sodišču. V odgovoru Državnemu pravobranilstvu je ministrstvo navedlo opravičilo, da se o zadevi ni uspelo dogovoriti z drugo toženo stranko, ki mu je zagotovila, da je zahtevek druge stranke sodišče že zavrnilo.

Ministrstvo za kulturo je v letu 2004 pristopilo k rešitvi spora in izboljšalo sodelovanje z Državnim pravobranilstvom. Najelo je izvedenca, ki je ocenil vrednost neizkoriščenega dela najemnine in zaprosilo Državno pravobranilstvo za mnenje glede sklenitve poravnave. Ko jo je Državno pravobranilstvo ocenilo kot ugodno, je ministrstvo poslalo predlog poravnave. Državno pravobranilstvo je prejelo tudi predlog druge stranke za poravnavo in ministrstvo ga je sprejelo. Pri tem je z Državnim pravobranilstvom redno komuniciralo.

Priporočilo 12

Ministrstvu priporočamo, naj poizvedovanje o fazi zadeve na sodišču vedno opravi preko Državnega pravobranilstva.

Sodelovanje med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom smo ocenili kot neučinkovito, če:

- ministrstvo ni posredovalo listin Državnemu pravobranilstvu ali se ni odzvalo na njegove pozive;
- se je ministrstvo prepozno odzvalo na pozive Državnega pravobranilstva;
- ministrstvo ni pripravilo kakovostnih odgovorov oziroma navodil Državnemu pravobranilstvu;
- se ministrstvo ni posvetovalo z Državnim pravobranilstvom, ampak raje z zunanjimi strokovnjaki;
- Državno pravobranilstvo ministrstvu ni posredovalo zahtevka druge stranke oziroma sodbe sodišča ali jo je posredovalo prepozno;
- se Državno pravobranilstvo ni odzvalo na dopise ministrstev in drugih strank;
- se Državno pravobranilstvo ni posvetovalo o zadevi z ministrstvom;
- Državno pravobranilstvo ministrstvu ni nudilo dovolj kakovostnega strokovnega svetovanja.

Primer neučinkovitega sodelovanja med Ministrstvom za okolje in prostor in Državnim pravobranilstvom

Primer Puh: Ministrstvo za okolje in prostor je 24. 12. 2006 sklenilo sodno poravnavo z družbo Puh v vrednosti 270.000.000 tolarjev. Predmet poravnave so bili trije vsebinski sklopi: izvajanje interventnih del, ki jih je Puh opravil od 1. 1. 2001 do 30. 3. 2001, plačilo davka na dodano vrednost in opravljanje vodnogospodarske javne službe. V poravnavi je bilo zajeto osem terjatev stranke zoper Republiko Slovenijo, Ministrstvo za okolje in prostor. Skupna vrednost spornega zahtevka je bila 468.588.836 tolarjev (bolj podrobno v prilogi 2). Predmet poravnave ni bila 9. terjatev, ki je bila med izvajanjem revizije še v reševanju na sodišču.

Neučinkovito ravnanje ministrstva je razvidno iz prejetih obvestil družbe Puh v januarju 2001, da na plazu nadaljuje dela, na katera ministrstvo ni odgovorilo. Ministrstvo je opravilo tudi več ogledov na terenu, zato je bilo seznanjeno z izvajanjem interventnih del. Teh del dva meseca (do 26. 3. 2001) ni izrecno prepovedalo, čeprav je kolegij ministra februarju 2001 sprejel sklep, da se družbi Puh odgovori. Ministrstvo izvajalcu ni dalo navodil, za katera ga je zaprosila lokalna izpostava Uprave Republike Slovenije za varstvo narave. Ministrstvo je tako ravnalo neučinkovito, ker je vedelo za izvajanje del in ni storilo ničesar, zato je prišlo do nastanka terjatev do države.

Ministrstvo je v letu 2002 ustanovilo komisijo za sklenitev poravnave, v kateri sta poleg predstavnikov ministrstva sodelovala tudi predstavnika stranke, medtem ko predstavnika Državnega pravobranilstva v delovanje komisije ni vključilo. Komisija se je sestala dvakrat, svojega dela pa ni končala – ministrstvo je v avgustu 2002 prekinilo pogajanja za sklenitev poravnave zaradi izglasovanih sklepov skupščine družbe Puh proti državi (22. 7. 2002) – vpliv zunanjih dejavnikov v postopku sklepanja poravnave. Takšno ravnanje smo ocenili kot neučinkovito, saj bi komisija kljub sporu, ki ni povezan z obstoječimi terjatvami družbe Puh do ministrstva, morala opraviti svoje delo do konca; s tem bi lahko znižala zneske kasnejših plačil iz zakonitih zamudnih obresti.

V letu 2005 je ministrstvo nadaljevalo začeta pogajanja s stranko iz leta 2002 in je ponovno ustanovilo komisijo za oblikovanje stališča o rešitvi spora z družbo Puh, v kateri naj bi sodelovali tudi predstavniki Državnega pravobranilstva. Ministrstvo jih kasneje na seje komisije ni povabilo, čeprav jih je o nameri predhodno že obvestilo. O dogajanju na sejah komisije ministrstvo ni obvestilo Državnega pravobranilstva šest mesecev. Ministrstvo tudi ni sklicalo skupnega sestanka, kljub pozivu generalnega državnega pravobranilca avgusta 2005, da bi ministrstvo skupaj z Državnim pravobranilstvom pripravilo konkretne ponudbe o rešitvi spora. Kljub dolgotrajnemu sporu (pet let od nastanka spora do sklenitve poravnave) in visoki vrednosti, ki je bila predmet spora, je ministrstvo organiziralo edini skupni sestanek z Državnim pravobranilstvom v maju 2006, na katerem je Državno pravobranilstvo lahko le predstavilo svoje stališče, ki ga ministrstvo z njim ni uskladilo. Ministrstvo se pri obravnavi zadeve ni posvetovalo z Državnim pravobranilstvom,

predvsem ne takrat, ko so sprejemali odločitev o sklenitvi poravnave – organa bi na primer lahko na skupnem sestanku soočila različna stališča vseh organov, ki so v zadevi podali svoje mnenje, pri tem še posebej poudarjamo stališče Službe za alternativno reševanje sporov Okrožnega sodišča v Ljubljani, ki je menila, da je predlog poravnave ugoden. Po oceni ministrstva Državno pravobranilstvo ima ustrezna znanja za obravnavo zadev, zato bi pričakovali, da bi skupaj usklajevala zadevo. Ministrstvo tudi ni odgovorilo na dopise Državnega pravobranilstva iz avgusta in septembra 2006, zakaj v zadevi zavzema drugačna stališča od prejšnjih.

Iz primera je razvidno tudi neučinkovito delovanje Državnega pravobranilstva – na zadevah od leta 2001 do združitve spisov v avgustu 2005 je delalo več državnih pravobranilcev, kar je onemogočalo kakovostno obravnavo spora (gre za vsebinsko povezane zadeve) in dobro komunikacijo Državnega pravobranilstva z ministrstvom (potrebno je bilo enotno stališče o upravičenosti poravnave). Šele po obvestilu Službe za alternativno reševanje sporov Okrožnega sodišča v Ljubljani je vse zadeve prevzel en državni pravobranilec. Državno pravobranilstvo je ministrstvu posredovalo prvostopenjsko sodbo o plačilu DDV (10. terjatev) šele po dveh letih (v marcu 2005, čeprav so sodbo prejeli 6. 3. 2003) in prvostopenjsko sodbo o izvajanju vodnogospodarske javne službe z dne 8. 9. 2004 (9. terjatev) šele po skoraj osmih mesecih (v juniju 2005) od njenega prejema. Iz postopka mediacije je Državno pravobranilstvo brez vednosti ministrstva izločilo 9. terjatev in v septembru 2006 brez soglasja ministrstva preklicalo postopek mediacije ter ga o tem ni obvestilo.

Pojasnilo Državnega pravobranilstva

Državno pravobranilstvo je pojasnilo, da je 9. terjatev izločilo iz mediacije, ker je ocenilo, da je bolje počakati na odločitev pritožbenega sodišča, mediacijo pa je preklicalo, ker zanjo ni imelo soglasja Vlade.

Iz dopisa generalnega državnega pravobranilca ministrstvu z dne 26. 8. 2005 je mogoče ugotoviti, da je bilo ministrstvo še posebej opozorjeno, da je 9. terjatev predmet mediacije, čeprav je bilo na prvi stopnji o tej zadevi že odločeno in naj bi bila v pritožbenem postopku. Ocenili smo, da bi se morala ministrstvo in Državno pravobranilstvo skupaj dogovoriti, ali naj bi bila 9. terjatev predmet poravnave ali naj se počaka na odločitev sodišča. Glede na v reviziji pojasnjen namen ministrstva o sklenitvi poravnave (rešitev vseh odprtih sporov s stranko) bi ministrstvo moralo v poravnavo vključiti tudi 9. terjatev. Razlog, da 9. terjatev v poravnavo ni bila vključena, je po naši oceni slabo vzpostavljena komunikacija med ministrstvom in Državnim pravobranilstvom in slab pregled ministrstva nad spori na njegovem področju.

Ministrstvo za okolje in prostor za izvajanje interventnih del na območju Predelice in Sotočja s Koritnico še vedno nima izbranega izvajalca, ki bi ob elementarni nesreči izvajal takšna dela. V letu 2001 je bila namreč pogodba s Sočo, d. d., Nova Gorica sklenjena brez javnega razpisa po postopku zbiranja ponudb, ki jo je 3. točka 2. člena Zakona o javnih naročilih⁷⁷ za primer interventnih del omogočala, v letu 2003 pa je ministrstvo začelo s postopkom javnega naročanja, ki se do sedaj še ni zaključilo z izbiro najugodnejšega ponudnika. Z vidika zagotovitve varnosti okoliškim prebivalcem in pomoči ob elementarni nesreči ter gospodarni porabi sredstev bi po naši oceni ministrstvo moralo imeti pogodbenega izvajalca za izvajanje takšnih del, izbranega na podlagi javnega razpisa in ne le z zbiranjem ponudb.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo je pojasnilo, da je poravnavo sklenilo, ker so bila dela opravljena in za državo koristna ter je želelo prekiniti spor in določiti vzajemne pravice in obveznosti. Hkrati je želelo zaključiti vse odprte sporne zadeve v obojestransko korist, pri tem pa je treba upoštevati tudi pozitivno mnenje o poravnavi Službe za alternativno reševanje sporov pri Okrožnem sodišču v Ljubljani. Ministrstvo ni vključilo devete terjatve v poravnavo, ker je spregledalo, da je bilo v tej zadevi že razsojeno in da je zaradi pritožbenega postopka zadeva še vedno odprta.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00 – popravek.

Državno pravobranilstvo ima vlogo posrednika med ministrstvom in drugo stranko. Ministrstva sicer s strankami sodelujejo tudi sama, zlasti v začetnih fazah spora, ko s pomočjo strokovne službe zavrnejo sporen račun (primer Ceris). S stranko komunicirajo tudi, kadar jih ta zaprosi sama (primer Est Poliuretani), ko ji je treba obrazložiti, da njen zahtevek ni utemeljen, in kadar obstaja velika verjetnost, da bi ministrstvo spor na sodišču izgubilo, zato bi bilo smiselno skleniti poravnavo (primer KV in DV). Na sestankih s stranko sodeluje strokovna služba, pri težjih primerih ministrstva vključijo tudi Državno pravobranilstvo (primer Nadškofija Maribor, Jola). Sodelovanje z drugo stranko smo ocenili kot učinkovito, če je posamezen organ na njene zahteve odgovarjal najkasneje v tridesetih dneh.

Primer neučinkovitega sodelovanja z drugo stranko

Primer ZB: V letu 2003 je druga stranka poslala agenciji za okolje Ministrstva za okolje in prostor dopis, da VGP Hidrotehnik na njeni parceli izvaja dela, o katerih jih Agencija za okolje ni obvestila. Prosila je za dogovor glede uničenja zemljišča zaradi del, vendar Agencija za okolje na dopis ni odgovorila. Odzvala se je šele na dopis odvetnika druge stranke, ki ga je prejela čez en mesec. Odgovorila je s predlogom za odkup zemljišča po izvedeni uradni cenitvi in ponudila izplačilo povzročene škode. Odvetnik druge stranke je odgovoril z dopisom, v katerem je navedel, da se stranka s ponudbo strinja, vendar Agencija za okolje na dopis ni nikoli odgovorila, kljub temu da jo je odvetnik po enem mesecu k temu ponovno pozval.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija za okolje je pojasnila, da je v obdobju po prejemu prvega dopisa druge stranke pravna služba Agencije za okolje ugotavljala dejansko stanje zadeve – pridobila je vso dokumentacijo in opravila potrebne poizvedbe in razgovore s sodelavci pristojne organizacijske enote, da je ugotovila utemeljenost zahtevka, nato je lahko pričela ugotavljati utemeljeno odškodnino s pomočjo cenilca. Poravnave kljub dopisu drugi stranki nato ni bilo mogoče izvesti zaradi pomanjkanja sredstev.

Ugotovili smo, da je v nekaterih pregledanih primerih na dolžino postopka sklenitve poravnave bistveno vplivala druga stranka, ki ni sprejela odločitve o poravnavi (primer MO Koper (MPra), primer KV in DV).

Primer vpliva druge stranke na sklenitev poravnave

Primer MO Koper – MPra: V letu 2002 se je Ministrstvo za pravosodje na naroku z drugo stranko (MO Koper) dogovorilo za izvensodno poravnavo, ki sta jo do konca leta 2003 uskladila tudi z ostalimi strankami (Okrožnim sodiščem v Kopru in drugimi sodišči – uporabniki prostorov MO Koper). Konec leta 2003 je druga stranka pogajanja odložila, da bi rešila zaplete s svojim pravnim zastopnikom in ministrstvo v dveh letih ni moglo narediti ničesar, da bi pospešilo rešitev spora. V letu 2005 je druga stranka Ministrstvu za pravosodje prek Državnega pravobranilstva ponovno ponudila sklenitev izvensodne poravnave.

Priporočilo 13

Ministrstvom priporočamo, naj iz pripravljenega pregleda sporov izločijo in ponovno skušajo rešiti spore, pri katerih so se za poravnave že dogovorili z drugo stranko, pa jih zaradi različnih razlogov še dalj časa niso realizirali.

Na ministrstvih smo preverili, če so namesto Državnega pravobranilstva raje najemala zunanje strokovnjake (odvetnike), tudi če to ni bilo potrebno. Vključevanje zunanjih strokovnjakov je potekalo v dogovoru z Državnim pravobranilstvom (primer Ceris), drugače so ministrstva v postopek odločanja o sklenitvi poravnave vključevala zunanje strokovnjake le redko. Potrebovala so jih zaradi kadrovske obremenjenosti pravnih služb, specifičnosti zadev (izraba naravnega vira, telekomunikacije), ekonomskih

izračunov in v primerih mednarodnih sporov. Potrebovalo jih je tudi Državno pravobranilstvo (sodni izvedenci v primerih Ceris in MO Koper – MPra), ki ima tudi stalno angažirana dva izvedenca – za finančno področje in za denacionalizacijo. Primer nepotrebne vključitve zunanjega strokovnjaka (odvetnika) smo ugotovili na Ministrstvu za šolstvo in šport (primer Nadškofija Maribor), in sicer na področju denacionalizacije, na katerem ima Državno pravobranilstvo po oceni ministrstev ustrezna znanja.

Primer uporabe mnenj strokovnjakov znotraj ministrstva in zunaj njega

Primer Ceris: V juliju 2005 je Državno pravobranilstvo dostavilo Ministrstvu za pravosodje sklep o izvršbi za neplačana dela drugi stranki za nadgradnjo evidence. Ministrstvo za pravosodje je prek Državnega pravobranilstva vložilo ugovor in postopek se je nadaljeval na sodišču. Sodišče je konec leta 2005 pozvalo Ministrstvo za pravosodje, da poda soglasje za mediacijo, vendar je to najprej želelo pridobiti še mnenja različnih strokovnjakov. V postopku je tako pridobilo več mnenj o varnosti vzpostavljene evidence – mnenje Ministrstva za javno upravo (Direktorata za e-upravo in upravne procese), mnenje preizkušenega revizorja informacijskih sistemov, ki ga je predlagalo Državno pravobranilstvo, mnenje drugega podjetja s tega področja in mnenje vodje službe za informatiko na Ministrstvu za pravosodje. Na tej podlagi je pripravilo odgovor na prvo pripravljeno vlogo druge stranke. Ministrstvo za pravosodje je v postopku zaprosilo tudi za mnenje zunanjega odvetnika in Državnega pravobranilstva, ki sta predlagala sklenitev poravnave. Državno pravobranilstvo je odgovor pripravilo na podlagi mnenja Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.

Primer sodelovanja odvetnika pri sklenitvi poravnave

Primer Nadškofija Maribor: Ministrstvo za šolstvo in šport je vključilo v postopek sklenitve poravnave o odškodnini po 72. členu ZDen odvetnika kot svojega pooblaščenca.

Pojasnilo Ministrstva za šolstvo in šport

Ministrstvo je pojasnilo razloge za vključitev odvetnika v postopek sklenitve poravnave – skrbel je za komunikacijo med stranko in ministrstvom ter med ministrstvom in Državnim pravobranilstvom, poleg tega je ministrstvu nudil potrebno strokovno znanje za obravnavo odškodninskih zahtevkov po 72. členu ZDen.

Povzetek ugotovitev: Obravnava zahtevka in priprava stališča

Pri obravnavi zadeve imajo ministrstva in Državno pravobranilstvo zagotovljene ustrezne kadrovske vire. Znotraj ministrstva pri vsebinski obravnavi sodelujeta strokovna in pravna služba. Državno pravobranilstvo poudarja pomen pravnih služb na ministrstvih, ki imajo lahko ključno vlogo pri učinkovitosti postopka sklepanja poravnave, saj zaradi poznavanja vsebinskega področja predstavljajo vez med strokovnimi službami ministrstva in Državnim pravobranilstvom. Ministrstva so znanja državnih pravobranilcev ocenila kot ustrezna, poudarila pa so, da bi bila potrebna boljša organizacija in da bi morali imeti več strokovnjakov s specializiranimi znanji, še posebej za gospodarsko pravo. Ministrstva imajo za vsebinsko obravnavo približno od tri do pet dni manj časa, kot je postavljen rok za odgovor drugi stranki oziroma sodišču (časovni vir), kar smo ocenili, da predstavlja največje tveganje za kvalitetno obravnavo zadeve.

Na ministrstvih smo ugotovili primere učinkovitega sodelovanja v postopku sklepanja poravnave znotraj organizacijskih enot ministrstva ter med ministrstvom v ožjem delu in organom v sestavi: ustanovljene so bile delovne skupine znotraj ministrstva, upoštevana so bila navodila organa v sestavi in delovanje organov je bilo usklajeno. Neučinkovito ravnanje smo ugotovili med ministrstvom v ožjem delu in njunima organom v sestavi, ker se nista med seboj dogovorila o enotnem nastopanju do Državnega pravobranilstva in o pristojnosti za zadevo.

Sodelovanja med ministrstvi je razmeroma malo, ugotovili smo primer slabega sodelovanja zaradi nepopolne predložitve dokumentacije.

Učinkovitost sodelovanja med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom je predvsem odvisna od strokovne usposobljenosti in vestnosti zaposlenih pri obeh organih. Sodelovanje se je v zadnjem obdobju izboljšalo. Državno pravobranilstvo je ocenilo, da pomanjkanje usmeritve na ministrstvih za odločitev, ali naj ministrstva sklepajo poravnave, vpliva tudi na kvaliteto medsebojnega sodelovanja. Ugotovili smo primere učinkovitega sodelovanja: pravočasno posredovanje popolne dokumentacije ministrstev Državnemu pravobranilstvu, skupno posvetovanje o obravnavi zadeve, sodelovanje državnih pravobranilcev v delovnih skupinah in uporaba različnih komunikacijskih poti. Neučinkovito sodelovanje je posledica nepopolnega in nepravočasnega posredovanja dokumentacije ministrstev Državnemu pravobranilstvu, slabih navodil oziroma odgovorov Državnemu pravobranilstvu, kako naj obravnava zadevo. Ministrstva se tudi niso posvetovala z Državnim pravobranilstvom o obravnavi zadeve, temveč so raje angažirale zunanje strokovnjake in niso bila pripravljena nositi stroškov izvedbe posameznih procesnih dejanj v sodnih postopkih, temveč jih je namesto njih moralo nositi Državno pravobranilstvo. Državno pravobranilstvo je slabo sodelovalo, kadar se ni odzvalo na zahtevke druge stranke in dopise ministrstev, kadar je pozno posredovalo dokumentacijo ministrstvom, ni pripravilo dobrih odgovorov na vprašanja ministrstev in se o obravnavi zadeve ni posvetovalo z ministrstvom. Ugotovili smo tudi dva primera, ko se je sodelovanje izboljšalo, saj je bilo Državno pravobranilstvo bolj pripravljeno svetovati ministrstvu, kot pa je izkazalo interes v predhodnih fazah, in ko je ministrstvo bolj aktivno pristopilo k reševanju zadeve.

2.2.3 Sprejem odločitve na ministrstvu

2.2.3.1 Ugotavljanje tveganj ob sprejemu odločitve na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu

Ministrstva so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, vzpostavila registre tveganj, v katerih so opredelila tveganja na področju komunikacije znotraj ministrstva, vzpostavitve in vodenja evidenc ter reševanja pritožb, ki lahko vplivajo na izvedbo postopka sklepanja poravnjav. Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za okolje in prostor sta imela v obdobju, na katerega se nanaša revizija, vzpostavljen register tveganj za vse direktorate in organe v sestavi, na Ministrstvu za finance pa posamezne notranje organizacijske enote (na primer pravna služba v Generalnem sekretariatu, Sektor za proračun) registra tveganj niso vzpostavile⁷⁸. Ocenili smo, da je tveganja, ki vplivajo na postopek sklepanja poravnjav, najbolje opredelilo Ministrstvo za gospodarstvo⁷⁹. Na Ministrstvu za finance je tveganja, ki bi lahko vplivala na potek postopka sklepanja poravnjav, poudarila tudi notranjerevizijska služba v Poročilu o notranji reviziji o letnem popisu sredstev in obveznosti do virov sredstev za leto 2007⁸⁰.

Državno pravobranilstvo v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni imelo vzpostavljenega registra tveganj za celotno pravobranilstvo, ampak le za finančno računovodsko službo.

Pojasnilo Državnega pravobranilstva

Državno pravobranilstvo je pojasnilo, da pripravlja register tveganj.

2.2.3.2 Evidence za spremljanje sporov

Predstojniki ministrstev v obdobju, na katerega se nanaša revizija, niso imeli popolnega pregleda nad vsemi spori, v katerih so bila udeležena ministrstva. Ker je vrednost potencialnih obveznosti težko določiti (točka 2.2.8.1), je toliko bolj pomembno poznati vsaj število sporov. Evidence o sporih vodijo ministrstva po posameznih področjih na naslednji način:

- Pravna služba Ministrstva za finance in Pravna služba Ministrstva za gospodarstvo ter generalni sekretariat Ministrstva za okolje in prostor vodijo podatke o odprtih zadevah in zaključenih sodnih postopkih v vpisniku zadev – aplikaciji SPIS⁸¹. Direktorat za javno premoženje na Ministrstvu za finance poleg tega vodi evidenco o regresnih zahtevkih iz zapuščin od leta 2007. Finančne službe vseh treh ministrstev uporabljajo za pregled nad izplačili v zvezi s spori evidenco MFERAC⁸².

⁷⁸ V skladu z odločitvijo ministra so morale vse organizacijske enote oddati register tveganj do 30. 5. 2008.

⁷⁹ Prepozna vključitev ministra v zadeve, nesodelovanje drugih ministrstev pri reševanju sporov na notranjem trgu, prepočasno izvajanje postopkov za povrnitev sredstev vlagateljem v razvoj omrežja Telekoma Slovenije na Državnem pravobranilstvu, prepozna vključitev pravne službe v sporne zadeve, nadzor nad knjiženjem in skeniranjem dokumentov.

⁸⁰ Slab pretok dokumentacije in informacij med nekaterimi notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva.

⁸¹ Zadeve se vodijo pod različnimi klasifikacijskimi znaki: 490 – denacionalizacija, 491 – kazenske zadeve, 492 – ostale odškodnine in zahtevki in 493 – izvršbe in zavarovanja. Za Davčno upravo Republike Slovenije je to aplikacija EPIS.

⁸² Iz te evidence niso razvidni spori, pri katerih plačil še ni, in spori, pri katerih ne gre za plačilo v denarni obliki.

- Ministrstvo za finance nima evidence tožb, pri katerih sodeluje le kot plačnik, ker meni, da bi lahko te podatke pridobili na Državnem pravobranilstvu.
- Ministrstva so na podlagi evidenc iz aplikacije SPIS in MFERAC za potrebe revizije pripravila sezname sklenjenih poravnava in zaključenih sodnih postopkov. Po primerjavi seznamov z evidenco Državnega pravobranilstva in s podatki v glavnih knjigah ministrstev smo ugotovili, da so sezname Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za finance in Ministrstva za gospodarstvo nepopolni.

Posamezna ministrstva in organi v sestavi so vodili evidence vseh sporov, ki omogočajo hitrejšo pridobitev vseh podatkov (ne samo o sklenjenih poravnava, ampak tudi o realiziranih sodbah in sklepih sodišč v različnih fazah postopka) tudi pred formalnim zaključkom zadeve v aplikaciji SPIS:

- Carinska uprava Republike Slovenije vodi poseben seznam odškodninskih zadev, v katerem so zadeve razvrščene po nazivu tožnikov. V seznamu je pri vsaki zadevi zabeležen datum vložitve zahtevka, kratka obrazložitev razloga, vrednost zahtevka, podatek o morebitni sklenjeni poravnavi (datum in znesek) oziroma o izdanih sodnih odločbah (datum, opravilna številka sodišča, vsebina odločitve) ter znesek in datum izplačane odškodnine. V seznamu so ločeno navedene zaključene zadeve, postopki pravnomočnih na prvi in drugi stopnji ter postopki po vloženih izrednih pravnih sredstvih.
- Minister za okolje in prostor je v letu 2007 zahteval, da vsi direktorati in organi v sestavi ministrstva pripravijo pregled vseh tožbenih zahtevkov za ožje ministrstvo in organe v sestavi. Ministrstvo si prizadeva, da bi komunikacija med notranjimi organizacijskimi enotami in organi v sestavi prešla v evidenčno spletno bazo. Tako bi ministrstvo lažje spremljalo zadeve in oblikovalo stališča oziroma politiko do posameznih vrst zadev. Povečalo bi tudi svojo varnost s finančnega vidika, saj bi z enotno bazo doseglo boljšo obveščenost. Baza bi bila v pomoč tudi glavni pisarni pri dodeljevanju zadev.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Posamezni direktorati in organi v sestavi Ministrstva za okolje in prostor so že pripravili sezname tožbenih zahtevkov enako vsebino, in sicer so pri vsaki zadevi zabeleženi naslednji podatki:

- številka zadeve (številka ministrstva oziroma organa v sestavi, Državnega pravobranilstva in sodišča),
- bistvene tožbene navedbe (tožeča stranka, tožena stranka, pravni temelj, kratek opis, znesek),
- stališča o zadevi (ministrstva, Državnega pravobranilstva ipd.),
- faza postopka,
- aktivnosti v zadevi (zadnje aktivnosti).

Ukrepi Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je sezname tožbenih zahtevkov posameznih direktorotov in organov v sestavi že združilo na ravni ministrstva. Evidenco so dopolnili tudi s seznamom kontaktnih oseb posameznih organizacijskih enot ministrstva, ki so zadolžene za reševanje teh postopkov.

Priporočilo 14

Ministrstvom, ki še nimajo seznamov sodnih in drugih sporov priporočamo, naj te oblikujejo in naj podatke o tožbenih zahtevkov zoper posamezne direktorate in organ v sestavi zbirajo na ravni ministrstva in vodijo na enem mestu.

- Ministrstvo za gospodarstvo ne vodi posebnega seznama tožb, prav tako ni seznanjeno s tožbami proti Republiki Sloveniji, organov v sestavi ministrstva.

Ukrep Ministrstva za gospodarstvo

Ministrstvo za gospodarstvo je med izvajanjem revizije vzpostavilo centralno evidenco vseh sodnih in drugih postopkov, ki potekajo, in tistih, ki so končani. Urad za varstvo konkurence vodi svoj seznam tožb. Centralno evidenco vodi pravna služba ministrstva, ki je tudi kontaktna služba za Državno pravobranilstvo.

Državno pravobranilstvo vodi podatke o svojem delu s pomočjo več evidenc⁸³, med katerimi pa ni aplikacije SPIS. Med reševanjem zadeve shranjuje spise v "rokovniku" – fizični evidenci spisov. Podatke o vloženih zahtevkih vodi v elektronski obliki v različnih vpisnikih glede na različna pravna področja in glede na zunanje oddelke. Vsak zunanji oddelek vodi svoje vpisnike, sedežna enota v Ljubljani pa vodi 19 različnih vpisnikov. Za pravdne zadeve je na ravni države skupno devet vpisnikov⁸⁴, ki jih Državno pravobranilstvo ne združuje, kar pomeni, da nima centralizirane evidence pravnih sporov. Takšen sistem vodenja evidenc lahko privede tudi do podvajanja vložitve istih primerov v različnih oddelkih. To tveganje še povečuje tudi omejitev dostopa do teh evidenc, ker lahko le vodja pravobranilske uprave na sedežni enoti v Ljubljani ter vodja kabineta generalnega državnega pravobranilca in generalni državni pravobranilec dostopajo do teh podatkov za celotno Slovenijo, pri tem pa je možnost vpogleda v podatke zunanjih oddelkov le z enodnevnim zamikom. Glede na veliko število vloženih pravnih zahtevkov je zelo težko preverjati za vsak zahtevek, ali ni stranka zahtevka vložila istočasno tudi v drugem zunanjem oddelku, kar še povečuje nujnost, da bi Državno pravobranilstvo imelo centralizirano bazo podatkov na ravni države. Centraliziran vpisnik je le za nepravdne postopke, ki se nanašajo na vračanje vlaganj v telekomunikacijsko omrežje in za izvensodne poravnave na podlagi kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (PRR vpisnik).

Državno pravobranilstvo vodi podatke v svojih evidencah po različnih šifrah, med katerimi niso nazivi ministrstev. Podatke o številu in vrednosti zahtevkov zoper Republiko Slovenijo po posameznih ministrstvih zato lahko pridobi le, če ob tem išče še po drugih šifriranih podatkih (kot npr. po temelju) in ročno (z vpogledom v konkretni spis), kar povečuje tveganja, da so zbrani podatki nepopolni in netočni. Če Državno pravobranilstvo potrebuje podatke o nerešenih pravnih zadevah na začetku obdobja in o številu prejetih zadev v določenem obdobju, mora zato podatke pridobiti ročno.

Državno pravobranilstvo je pripravilo seznam vloženih tožb v obdobju od 2005 do 2007. Pri pregledu predloženega seznama smo ugotovili, da vloženih zahtevkov ne vodi posebej po posameznih ministrstvih in nima poenotenga označevanja nazivov organov. Opravili smo tudi vpogled v evidenco pravnih zadev na nekaj primerih. V enem primeru smo ugotovili, da sta bila v evidenci kot datuma zaključka zadeve navedena različna datuma in različna načina rešitve zadeve. V ostalih primerih napak nismo ugotovili.

Podatki o zahtevkih so evidentirani v dveh ločenih programih, za stare vpisnike se uporablja program Clipper, za nove vpisnike pa program MySQL, ki med seboj nista kompatibilna, zato tudi ni mogoče združevati podatkov o zahtevkih v eno skupno evidenco. Poleg teh težav je Državno pravobranilstvo opozorilo⁸⁵ tudi na ostale pomanjkljivosti informacijskega sistema: ne dosega potrebne kakovosti zaradi

⁸³ Access za mesečna poročila o delu in za evidentiranje odprave pošte, Visual basic, Excel.

⁸⁴ Osem zunanjih oddelkov in sedežna enota v Ljubljani.

⁸⁵ V letnem poročilu za leto 2006. Prav take težave ugotavljajo tudi v letu 2007.

težav pri črpanju in primerjanju podatkov po posameznih vrstah zahtevkov, na postavljeno vprašanje daje različne podatke, ne prikaže vseh že vnesenih podatkov. Posledica tega je, da mora podatke pogosto zbirati ročno. Državno pravobranilstvo pričakuje izboljšanje informacijskega sistema z zaključkom projekta e-pravosodje.

Pojasnilo Državnega pravobranilstva

Državno pravobranilstvo je pojasnilo, da je bil razpis za e-pravosodje, ki ga vodi Ministrstvo za pravosodje za vse pravosodne organe, objavljen 22. 5. 2008 in da do zaključka tega projekta Državno pravobranilstvo ne bo vzpostavljalo svojih evidenc. Tudi združevanje pravnih zadev bi bilo bolj težavno kot pa npr. za nepravdne zadeve, ker je dosti več zahtevkov iz pravnega področja, imajo pa tudi že izkušnje z združevanjem zahtevkov iz vračanj vlaganj v telekomunikacijsko omrežje, kjer je bilo kar nekaj težav.

Najvišja raven ministrstva (minister, generalni sekretar) se seznani s posameznimi zadevami prek vodje posamezne strokovne službe oziroma vodje pravne službe. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so ministrstva uporabljala naslednje načine za seznaitve ministra z zadevo:

- opomnik ministru (primer Est poliuretani, Vega),
- redno poročanje ministru na kolegijih (primer Vega) oziroma predstavitev predloga odločitve za ali proti poravnavi pri težjih zadevah,
- primopredajni zapisnik ob nastopu funkcije ministra (primer Vega) oziroma poročilo o pregledu stanja zadev (vloženih tožb) na ministrstvu (primer Puh) in
- seznaitve in vključitve ministra v obravnavo zadeve s pisanjem mediatorju in odgovorom državnemu pravobranilcu (primer Puh).

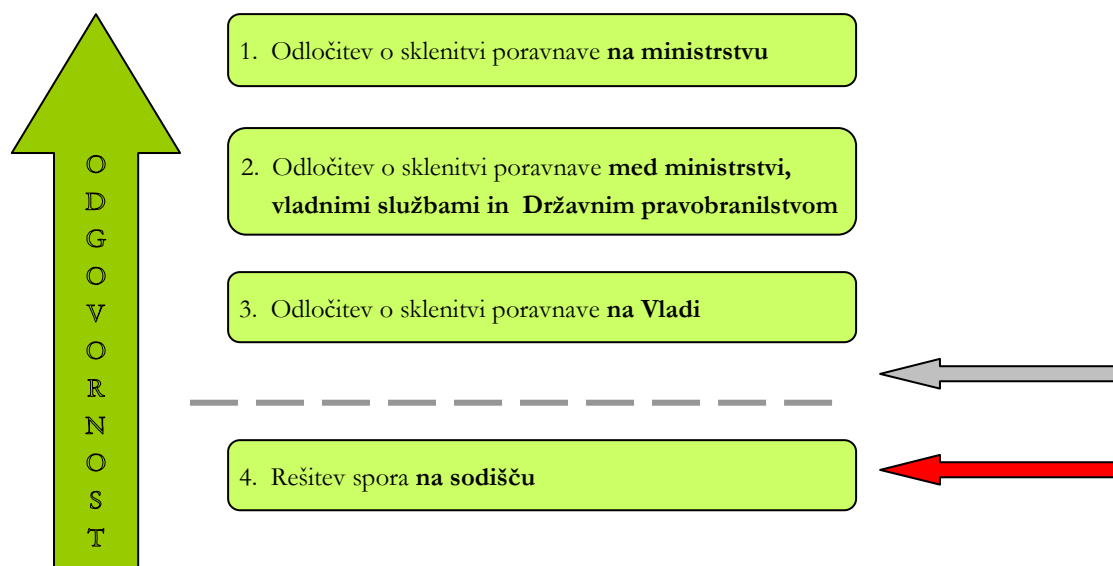
Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor vidi vlogo ministra pri obravnavi spornega zahtevka tudi v tem, da v najtežjih primerih (najvišje vrednosti) poda osnovno usmeritev glede sklenitve poravnave, in sicer po presoji pričakovanih pozitivnih ali negativnih učinkov, ki vključuje tudi subjektivno oceno, ali bo odločitev v enem primeru vplivala na druge primere (odškodninske zahtevke).

Za učinkovito odločanje o sklenitvi poravnave je potrebno, da postopek na ministrstvu poteka po ustaljenem postopku, tako da se na strokovni ravni pripravijo podlage za sprejem odločitve, na podlagi katerih se lahko pristojna oseba za odločanje odloči. Oblikovanje predlogov vsebinskih rešitev je tako odgovornost pristojnega organa ali medresorske delovne skupine, če je bila ustanovljena v ta namen. Sprejem končne odločitve o sklenitvi poravnave, zlasti v najpomembnejših zadevah (visoke vrednosti zadev ali možen vpliv na povečanje števila bodočih sporov), pa je odgovornost pristojnega ministra.

Obstoj evidenc vseh sporov na ministrstvih in seznaitvenost najvišjih ravni ministrstva z najpomembnejšimi spori je predpogoj za to, da ministrstvo sprejme odgovornost za sklenitev poravnave in odločitve o tem ne prepusti sodišču (slika 15). Po oceni Državnega pravobranilstva se je pripravljenost ministrstev za sklepanje poravnave v obdobju, na katerega se nanaša revizija, izboljšala in bi jih lahko bilo še več (točka 2.1.3). Iniciativa za sklenitev poravnave bi morala priti z ministrstva, ki vsebinsko najbolj pozna zadevo, in redkeje z Državnega pravobranilstva, ki se z njo seznani v postopku na sodišču. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za okolje in prostor najbolj pripravljeno prevzemati odgovornost in se odločiti za sklenitev poravnave, kar je razvidno tudi iz števila sklenjenih poravnave (točka 2.1.3).

Slika 15: Prikaz dejanskega reševanja sporov in premik v zgodnejše faze reševanja sporov



Ugotavljali smo razloge, zakaj Ministrstvo za gospodarstvo sklepa zelo malo poravnav. Ministrstvo se za poravnave ni odločilo, če je presodilo, da zahtevki niso utemeljeni, in kadar je ocenilo, da bi bili spori lahko rešeni v njihovo korist. Utemeljenost odločitev ministrstva je razvidna iz pregledanih primerov (primer Est Poliuretani), saj jih je ministrstvo sprejelo šele, ko je zadevo temeljito proučilo, jo redno spremljalo in se o njej posvetovalo z Državnim pravobranilstvom.

Ministrstva morajo pri proučitvi utemeljenih poravnalnih ponudb ugotoviti tudi, ali je njihova višina ustrezna. Po oceni Državnega pravobranilstva in ministrstev imajo druge stranke namreč pogosto previsoke odškodninske zahtevke (primer Jola, Est poliuretani).

Primer sprejema utemeljene odločitve proti sklenitvi poravnave

Primer Est Poliuretani: Med postopkom pred sodiščem je Državno pravobranilstvo od odvetnika druge stranke večkrat prejelo dopis, da se je pripravljena poravnati, vsakič za višji znesek. Odvetnik druge stranke je po izdani vmesni sodbi sodišča v letu 2007 še trikrat predlagal kabinetu predsednika Vlade poravnavo, ponovno vsakič za višji znesek. Kabinet predsednika Vlade je zadevo vsakič odstopil Ministrstvu za gospodarstvo in to je odvetniku odgovorilo, da poravnave ne sprejema, in se pritožilo na razsodbo. O odgovorih odvetniku druge stranke je ves čas obveščalo tudi kabinet predsednika Vlade. Višje sodišče je pritožbi Republike Slovenije ugodilo.

Gre za primer dobre prakse sprejema odločitve o poravnavi, ko je Ministrstvo za gospodarstvo kljub prepričevanju druge stranke utemeljeno (na podlagi poročila delovne skupine za presojo utemeljenosti sklenitve poravnave in mnenja Državnega pravobranilstva) vztrajalo, da se poravnava ne sklene, in na koncu dočakalo rešitev spora v svojo korist.

Primer nejasnih vlog organov na ministrstvu pri sprejemanju odločitve

Primer Puh: Od leta 2001 do vključno obdobja, na katerega se nanaša revizija, sta se s primerom na Ministrstvu za okolje in prostor ukvarjala Agencija za okolje kot organ v sestavi, ki je pristojen za izvajanje vodnogospodarske javne službe po Uredbi o organih v sestavi ministrstev⁸⁶, ter ministrstvo v ožjem delu (generalni sekretariat in kabinet ministra). Iz spisne dokumentacije je mogoče ugotoviti, da se je v zadevo vključeval tudi minister kot podpisnik dopisov Državnemu pravobranilstvu in Službi za alternativno reševanje sporov pri Okrožnem sodišču v Ljubljani. Za učinkovito odločanje o sklenitvi poravnave je potrebno, da so pristojnosti služb oziroma odgovornih oseb po posameznih fazah postopka obravnave zadeve jasno opredeljene. Z vsebinsko obravnavo zadeve Puh bi se po naši oceni morala bolj ukvarjati Agencija za okolje, ki je pristojna za zadevo.

Povzetek ugotovitev: Sprejem odločitve na ministrstvu

Ministrstva poznajo tveganja, ki nastajajo v komunikaciji znotraj ministrstva, ker lahko pomembno vplivajo tudi na postopek sklepanja poravnave, medtem ko ima Državno pravobranilstvo opredeljena tveganja, ki se nanašajo le na finančno računovodsko službo. Vodje strokovnih služb in pravne službe seznanjajo predstojnike ministrstev o dogajanju v zadevah na različne načine, predvsem s poročanjem. Predstojniki ministrstev so seznanjeni o sporih, predvsem takrat, ko gre za visoke vrednosti in ko imajo lahko vpliv na povečanje števila potencialnih bodočih sporov.

Pri seznanitvi ministrov z zadevami imajo pomembno vlogo evidence o sodnih sporih. Ugotavljamo, da ministrstva nimajo popolnega pregleda nad vsemi spori, v katerih so udeležena, ker takšne evidence še niso v celoti vzpostavljene. Ministrstva se zanašajo na evidence Državnega pravobranilstva. Državno pravobranilstvo pa nima centralizirane evidence pravnih sporov in vodi vpisnike pravnih zadev ločeno po svojih oddelkih. Popolne podatke o številu in vrednosti zahtevkov vloženih zoper Republiko Slovenijo lahko tako pridobi le skupaj z iskanjem po različnih šifrantih in z ročnimi vpogledi v konkretne spise. Na to vpliva tudi dejstvo, da vloženih zahtevkov ne vodi posebej po posameznih ministrstvih in v evidencah ni poenotenega označevanja nazivov organov.

Po naši oceni bi popolna vzpostavitev evidenc na vseh ministrstvih lahko pomembno vplivala tudi na večjo pripravljenost sprejemanja odgovornosti za sklenitev poravnave.

⁸⁶ 12. člen Uredbe (Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 86/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/07, 132/06, 41/07) oziroma pred njeno uveljavitvijo je ta naloga sodila v pristojnost Agencije za okolje na podlagi 11. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99, 30/01).

2.2.4 Soglasje Vlade k sklenitvi poravnave

Ministrstva na podlagi sprejete odločitve o sklenitvi poravnave v skladu s Poslovníkom Vlade⁸⁷ pripravijo gradivo za obravnavo na Vladi in v njem navedejo razloge za sklenitev poravnave in njene finančne posledice. Gradivo navadno pripravi strokovna ali pravna služba na posameznem ministrstvu, nato pa jo generalni sekretariat ministrstva⁸⁸ pošlje Generalnemu sekretariatu Vlade. Ta predlog poravnave s spremljajočim gradivom objavi na spletnem portalu, tako da lahko druga ministrstva v postopku medresorskega usklajevanja nanjo podajo morebitne pripombe⁸⁹. Ministrstva in vladne službe, ki so za to zaprosena (naslovniki vladnega gradiva), podajo pripombe na pripravljeno gradivo najkasneje v 14 dneh po njegovem prejemu, drugače se šteje, da se z vsebino gradiva strinjajo. Neusklajena gradiva se lahko kljub temu predložijo v obravnavo Vladi, če predhodne uskladitve ni bilo mogoče doseči ali če zaradi nujnosti postopka ni bilo mogoče izvesti predhodnega usklajevanja. Če se po predhodnem postopku gradivo spremeni, je treba ponovno pridobiti mnenje Službe Vlade za zakonodajo, mnenje Ministrstva za finance pa le, če se bistveno spremeni obseg predvidenih javnofinančnih izdatkov. Ob ponovni obravnavi ministrstvo, ki predlaga zadevo, opozori na spremembe gradiva. Ponovno mnenje mora biti dano najkasneje v petih delovnih dneh po prejemu spremenjenega gradiva, drugače se šteje, da je spremenjeno gradivo usklajeno.

Gradivo predhodno (ali dokončno, če gre za zneske, nižje od 20.000 evrov) obravnava kadrovska komisija Vlade, pri tem so prisotni predstavniki ministrstva – predlagatelja poravnave (slika 16). Odločitev sprejme z večino glasov vseh članov⁹⁰. Gradiva dokončno obravnava Vlada, ki lahko poda soglasje na predlagano poravnavo in pooblasti državnega pravobranilca, da poravnavo sklene. Lahko pa poda tudi soglasje na poravnavo, ki je bila predhodno sklenjena pod odložnim pogojem, da postane veljavna ob soglasju Vlade (npr. pri sklenitvi izvensodne poravnave). Generalni sekretariati ali pravne službe na ministrstvih spremljajo vladna gradiva in o podanem soglasju obvestijo strokovno službo in Državno pravobranilstvo.

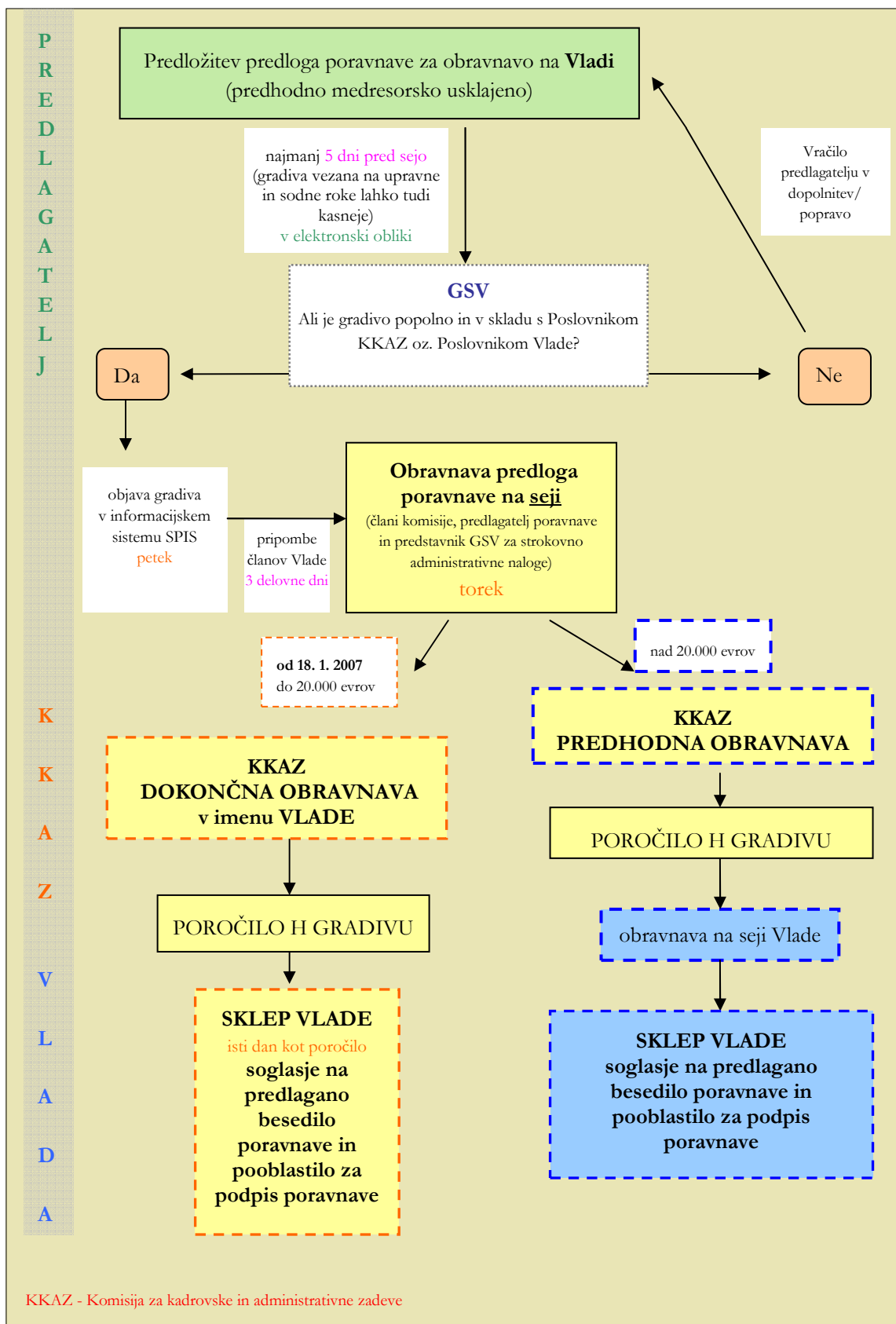
⁸⁷ 7. člen Poslovnika Vlade.

⁸⁸ Minister je edini pooblaščen predlagatelj vladnega gradiva za posamezno ministrstvo in organe v sestavi.

⁸⁹ 8.a člen Poslovnika Vlade.

⁹⁰ Komisija je sklepčna, če je na seji večina njenih članov.

Slika 16: Potek postopka obravnave na kadrovski komisiji Vlade

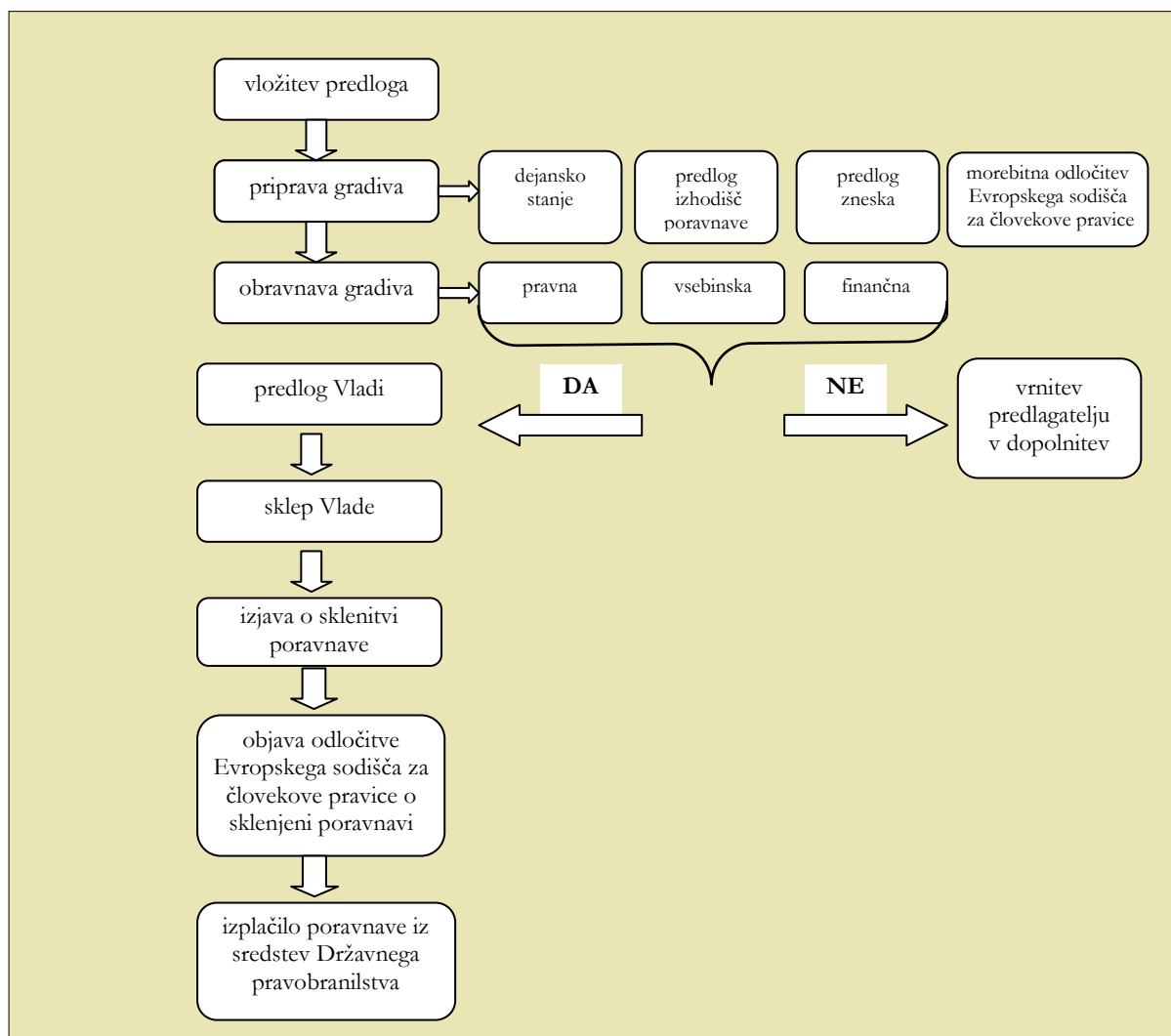


Gradivo za obravnavo na Strokovni komisiji za sklepanje poravnav pripravi Državno pravobranilstvo, kot določa sklep o ustanovitvi komisije. V sklepu o ustanovitvi so določene tudi obvezne sestavine gradiva in postopek obravnave. Na sejah Strokovne komisije za sklepanje poravnav je predvideno sodelovanje državnega pravobranilca, ki mu je dodeljena zadeva, predstavnika organa, pred katerim je bila storjena zatrjevana kršitev, in predsednika Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, če gre za kršitev, ki se nanaša na delo sodišč.

Komisija odloča o utemeljenosti poravnav na podlagi naslednjih strokovnih kriterijev:

- kompleksnost zadeve,
- čas trajanja postopka,
- daljši presledki v trajanju postopka – več kot dve leti v določenem obdobju in
- pomen zadeve za oškodovanca.

Slika 17: Potek postopka obravnave predloga poravnave na Strokovni komisiji za sklepanje poravnav



2.2.4.1 Informacije ministrstev, potrebne za sprejem odločitve

Količina in kakovost podatkov v gradivu, ki ga obravnava Vlada, mora biti zadostna za sprejem utemeljene odločitve o poravnavi. Pri preverjanju zadostnosti podanih informacij smo ugotovili primere dobre in slabe prakse.

Primer nepopolnih informacij ob sprejemanju odločitve na Vladi

Primer Pub: H gradivu za obravnavo na Vladi je Ministrstvo za okolje in prostor predložilo kopije izvršilnih predlogov s sklepi o izvršbi za sedem terjatev in izračun dolga. Še istega dne je predložilo dodatna pojasnila, v katerih je predstavilo vse tri vsebinske sklope in podalo svoja stališča o izdanih mnenjih Službe Vlade za zakonodajo z dne 5. 7. 2006 in 14. 11. 2006 ter o mnenju Državnega pravobranilstva. S tem je ministrstvo sicer delno odpravilo pomanjkljivosti obrazložitve gradiva za obravnavo na Vladi, ki ga je poslalo v vladno proceduro pred tem, toda kljub temu smo ugotovili več pomanjkljivosti, ki pričajo o slabo pripravljenem gradivu – ni bil predložen sklep o izvršbi za 1. terjatev, ni predstavilo 9. terjatve, ni predstavilo stališča Službe za alternativno reševanje sporov pri Okrožnem sodišču v Ljubljani, da je predlog poravnave za Republiko Slovenijo ugoden, da je sodišče za drugi in tretji vsebinski sklop že odločilo v podobnih zadevah, kot so terjatve od 2 do 8, in ni obrazložilo, zakaj se ne strinja z negativnim mnenjem Ministrstva za finance. Z gradivom ministrstva, vključno z dodatnimi pojasnili, so bila seznanjena vsa ostala ministrstva, ki so imela glede na vladni postopek možnost podaje pripomb. Pripomb niso podala, zato se šteje, da je tudi Ministrstvo za finance umaknilo svoje (negativno) mnenje z dne 16. 11. 2006. Kadrovska komisija Vlade je na sklenitev poravnave podala soglasje 21. 11. 2006, nato je še Vlada 23. 11. 2006 sprejela sklep o soglasju na predlog sklenitev poravnave in pooblastila državnega pravobranilca za podpis sodne poravnave. Po naši oceni Ministrstvo za okolje in prostor Vlade ni seznanilo z vsemi informacijami, potrebnimi za sprejem utemeljene odločitve.

Primer dobre seznanjenosti Vlade s pomočjo vladne delovne medresorske skupine⁹¹

Primer Vega: Ministrstvo za gospodarstvo je med postopkom z zadevo ves čas seznanjalo Vlado, ker je šlo za očitke kršitve nedelovanja pravne države in nedelovanja nadzornih funkcij zaradi opustitve dolžnega ravnanja države (država naj ne bi vzpostavila konkurence na slovenskem trgu), visoke vrednosti zahtevka in primer, ki bi lahko imel vpliv na bodoče potencialne spore. V ta namen je bila ustanovljena delovna skupina pod vodstvom Ministrstva za gospodarstvo, v njej so sodelovali še predstavniki Službe Vlade za zakonodajo, Strateškega sveta za razvoj gospodarstva in Državnega pravobranilstva. Delovna skupina je temeljito proučila problematiko in pri tem upoštevala analize zunanjih strokovnjakov, pripravila je stališča o sklenitvi poravnave in predlog vladnega gradiva.

Primer dvakratne obravnave besedila sklenitve poravnave na Vladi

Primer ZB: V letu 2006 je Ministrstvo za okolje in prostor (Agencija za okolje) poslalo Državnemu pravobranilstvu sklep Vlade o soglasju k poravnavi za plačilo odškodnine zaradi izvajanja del na njenem ozemlju. Druga stranka je nato predlagala dopolnitev besedila poravnave, ki bi Republiku Slovenijo omogočila vpis sporne nepremičnine v zemljiško knjigo in s tem se je Ministrstvo za okolje in prostor strinjalo. Poravnavo je poslalo Vladi v ponovno potrditev.

⁹¹ 59. člen ZDU: "Ministrstva in drugi upravni organi morajo med seboj sodelovati v vseh skupnih vprašanjih. Ministrstva ustanavljajo skupna delovna telesa, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje več ministrstev. Za obravnavanje posameznih vprašanj oblikujejo ministrstva skupne delovne skupine ali organizirajo druge oblike medsebojnega sodelovanja."

V skladu s sklepom Vlade⁹² se gradiva po 8. členu Poslovnika Vlade, vsebovana v pregledu informacijskega sistema vlade "objavljena vladna gradiva", objavljajo na spletnih straneh Vlade, razen gradiv iz 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja⁹³ (v nadaljevanju: ZDIJZ), za katera mora predlagatelj navesti, po kateri točki navedenega člena so gradiva izvzeta iz javnega dostopa.

Primeri, ko vladna gradiva niso bila objavljena na spletnih straneh Vlade

- *Primer Vega*: gradivo je bilo v skladu s prvo alinejo 6. člena ZDIJZ označeno kot tajni podatek po določilih Zakona o tajnih podatkih⁹⁴.
- *Primer Pub*: gradivo je Ministrstvo za okolje in prostor označilo kot poslovno skrivnost po določilih Zakona o gospodarskih družbah⁹⁵ na podlagi druge alineje 6. člena ZDIJZ, čeprav gospodarska družba takšne oznake na svojih dokumentih ni uporabila.

Pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da je podatke po pomoti napačno označilo kot poslovno skrivnost.

Kakovost pripomb, ki jih lahko ministrstva podajo v medresorskem usklajevanju, je odvisna tudi od rokov, ki jih imajo za to na voljo (primer Nadškofija Maribor). Ministrstva so ocenila, da roki, kot jih za medresorsko usklajevanje določa Poslovnik Vlade, omogočajo podajo utemeljenih pripomb na gradivo. Če gre za zahtevnejša gradiva, pri katerih je potrebno več usklajevanja z drugimi ministristvi, lahko gradivo z njimi uskladijo, preden jih pošljejo v medresorsko usklajevanje. Tako tudi olajšajo delo Vladi. Med pregledanimi primeri sklenjenih poravnanih ni bilo veliko takih, pri katerih bi v postopku medresorskega usklajevanja druga ministrstva podala svoje mnenje.

Primer prepozne predložitve gradiva v obravnavo Vladi

Nadškofija Maribor: Vladno gradivo o sklenitvi poravnave v vrednosti 1.947.000.000 tolarjev je Ministrstvo za šolstvo in šport dalo v obravnavo Vladi v petek 22. 12. 2006, kljub temu da je stranka podpisala poravnavo že tri mesece pred tem in so tako bili izpolnjeni pogoji za vložitev predloga v vladno proceduro. Vlada je o predlogu odločala 27. 12. 2006 in je imela za sprejem odločitve na voljo le en delovni dan. Ocenili smo, da tudi ministrstva (kot npr. Ministrstvo za finance, ki je moralo zagotoviti finančna sredstva za poravnavo) niso imela dovolj časa, da bi vladno gradivo proučila in nanj podala pripombe. Ministrstvo ni predložilo predloga poravnave v obravnavo kadrovske komisiji Vlade, ki bi morala v skladu s sklepom Vlade o ustanovitvi in nalogah te komisije podati mnenje na predlog poravnave, preden bi ga obravnavala Vlada.

⁹² Št. 655-02/2003-5 z dne 12. 2. 2004.

⁹³ V skladu s sklepom vlade se za gradiva po 6. členu Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, Uradni list RS, št. 51/06-UPB2, predlagatelj gradiva v spremnem dopisu pod rubriko "predlog postopka, po katerem naj Vlada gradivo obravnava" navede, po kateri točki navedenega člena zakona je gradivo izvzeto iz javnega dostopa.

⁹⁴ Uradni list RS, št. 50/06-UPB2.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 15/05-UPB1.

Primer obravnave predloga poravnave na seji kadrovske komisije Vlade in na seji Vlade

Primer Pub: Na 94. redni seji kadrovske komisije Vlade 21. 11. 2006 so bili prisotni štirje člani komisije: predsednik komisije, ki je vodil sejo, in podpredsednik ter obenem predlagatelj zadeve, generalni sekretar Vlade in vodja kabineta predsednika Vlade; ostalih osem članov so nadomeščali njihovi pooblaščenici.

Na 98. redni seji vlade je bil 23. 11. 2006 sprejet sklep št. 71100-8/2006/6 pod točko 6.29 o predlogu soglasja k sklenitvi sodne poravnave za poplačilo zapadlih obveznosti Agencije Republike Slovenije za okolje, na seji je bilo prisotnih šestnajst članov Vlade in generalni sekretar Vlade, odsoten je bil le minister za gospodarstvo.

Vlada o danih soglasjih na sklenitev poravnave Državnega pravobranilstva v večini primerov ne obvešča, kljub temu da v soglasju določi pooblaščenega državnega pravobranilca za sklenitev poravnave. O danih soglasjih ga obveščajo posamezna ministrstva.

Primer obveščanja Državnega pravobranilstva o danem soglasju Vlade na predlog poravnave

Primer Pub: Ministrstvo za okolje in prostor je po elektronski pošti pravočasno obvestilo Državno pravobranilstvo o nameravani sklenitvi poravnave (tri dni pred sklenitvijo poravnave oziroma na dan, ko je kadrovska komisija Vlade podala soglasje na vladno gradivo) in mu tudi posredovalo vso potrebno dokumentacijo (vladno gradivo ter mnenje Službe Vlade za zakonodajo in Ministrstva za finance). Vladnemu gradivu so bila priložena tudi dodatna pojasnila, zakaj se ne strinja s stališčem Državnega pravobranilstva. Državni pravobranilec, ki je bil edini naslovnik elektronske pošte na Državnem pravobranilstvu, je bil ob prejemu elektronske pošte odsoten, zato ni bil seznanjen, da je Vlada na predlog poravnave podala soglasje. Po zaprosilu državnega pravobranilca mu je Generalni sekretariat Vlade še dodatno posredoval gradivo.

2.2.4.1 Soglasje Vlade za sklenitev poravnave

Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za finance in Ministrstvo za gospodarstvo so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, za večino sklenjenih poravnav pridobila soglasje Vlade. Ugotovili smo, da so bile nekatere poravnave sklenjene brez soglasja Vlade (primer Stanovanjski sklad 06 in IP Alprena).

Primer sklenitve sodne poravnave brez soglasja Vlade

Primer IP Alprena: Stranka je v maju 2003 vložila zahtevek za vračilo neupravičeno plačane sodne takse v znesku 40.426 tolarjev, na katerega Državno pravobranilstvo ni odgovorilo, zato je stranka v septembru tega leta vložila tožbo. Državno pravobranilstvo je po dogovoru z Ministrstvom za finance v odgovoru na tožbo v novembru 2003 zahtevek pripoznalo⁹⁶ kot utemeljen. Po letu dni in pol je Državno pravobranilstvo prejelo od sodišča odgovor na tožbo druge tožene stranke in se nato z Ministrstvom za finance dogovorilo o sklenitvi poravnave. Predlog poravnave ni bil predložen v soglasje Vladi, poravnavo je državni pravobranilec 1. 9. 2005 sklenil brez pooblastila Vlade. Ministrstvo za finance je znesek poravnave 75.217 tolarjev izplačalo 7. 10. 2005. Od prejema zahteve v letu 2003 do leta 2005 ministrstvo ni storilo ničesar, da bi dolg poravnalo že prej, oziroma da bi se s stranko in drugo toženo stranko dogovorilo o plačilu, čeprav je že v letu 2003 ugotovilo svojo odgovornost in je bil zahtevani znesek nesporen. Tako se ni izognilo plačilu zakonskih zamudnih obresti, poleg tega je obremenjevalo sodišče s sporom nizke vrednosti.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo je pojasnilo, da je spis prevzelo od Agencije Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje, zato ima pomanjkljivo dokumentacijo o zadevi, kar je vplivalo tudi na obravnavo zadeve.

Preverili smo, ali tudi druga ministrstva predloge poravnav posredujejo v soglasje Vladi. Po seznamu sklenjenih poravnav, ki so nam jih posredovala ministrstva in vladne službe, smo ugotovili, da vsaj 47 predlogov poravnav, katerih vrednost je nižja od 20.000 evrov in se nanašajo na obdobje od 18. 1. 2007, ni bilo obravnavanih na kadrovske komisiji Vlade. Pred tem datumom, ko bi morala na vse predloge podati soglasje Vlada, pa je bilo takšnih primerov vsaj 190. Pri tem poudarjamo, da zaradi nepopolnih podatkov in zaradi različnega prikaza podatkov, ki so nam jih posredovala ministrstva in vladne službe, obstaja možnost, da določene izjeme obstajajo tudi na drugih ministrstvih.

Zanimali so nas vzroki za različno prakso ministrstev pri posredovanju gradiva v obravnavo Vladi in ali je eden izmed možnih vzrokov različno tolmačenje določila sklepa o ustanovitvi kadrovske komisije Vlade o obravnavi predlogov poravnav. Ugotovili smo, da je različna praksa posledica različnega tolmačenja tega sklepa – Ministrstvo za finance, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za okolje in prostor si sklep razlagajo tako, da morajo biti vsi predlogi poravnav obravnavani na Vladi. Druga ministrstva menijo, da ima tudi minister pooblastilo, da samostojno odloči o sklenitvi poravnave in za to ni potrebno soglasje Vlade. Državno pravobranilstvo si omenjeni sklep razlaga drugače kot ministrstva – odločanje v zadevah pod 20.000 evrov naj bi bilo v pristojnosti ministrstev. V februarju 2008 jih je o drugačni razlagi sklepa o ustanovitvi kadrovske komisije Vlade obvestilo Ministrstvo za finance (bolj podrobno v točki 2.3.2.1) in od tedaj imajo tako prakso kot ministrstva.

⁹⁶ "Pripoznava pomeni toženčevo dispozicijo z zahtevkom, saj sodišče v primeru pripoznave ne ugotavlja resničnosti s strani tožnika zatrjevanih dejstev, pa tudi ne, ali iz teh dejstev izhaja utemeljenost zahtevka." (Lojze Ude, Civilno procesno pravo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2002). Če tožena stranka do konca glavne obravnave pripozna tožbeni zahtevek, izda sodišče brez nadaljnjega obravnavanja sodbo, s katero tožbenemu zahtevku ugotovi – sodba na podlagi pripoznave (316. člen ZPP).

Povzetek ugotovitev: Soglasje Vlade k sklenitvi poravnave

Vlada poda soglasje k predlogu sklenitve poravnave, če količina in kakovost informacij, kot jih ministrstva posredujejo Vladi, zadoščajo za sprejem utemeljene odločitve. Vlada je v enem primeru ustanovila tudi vladno medresorsko delovno skupino, ki je pripravila stališča o sklenitvi poravnave in gradivo za obravnavo na Vladi. Če ministrstva prepozno predložijo Vladi gradivo za obravnavo, se lahko zgodi, da ostala ministrstva nimajo dovolj časa za preučitev predloga in da gradivo ne vsebuje vseh potrebnih informacij za sprejem odločitve.

Ministrstvo za finance, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za okolje in prostor so za večino sklenjenih poravnav pridobila soglasje Vlade, medtem ko smo za ostala ministrstva ugotovili, da niso predložila vseh predlogov poravnav v soglasje Vladi.

2.2.5 Sklenitev poravnave

2.2.5.1 Tveganja ob in po sklenitvi poravnave

Izvensodno poravnavo, h kateri je dala soglasje Vlada, lahko ministrstvo sklene samo z drugo stranko (primer KV in DV), lahko pa Vlada pooblasti državnega pravobranilca za sklenitev poravnave (primer Nadškofija Maribor). Pri izvensodni poravnavi mora državni pravobranilec, ki zadevo obravnava, vsako stran na koncu besedila posebej potrditi s skrajšanim podpisom⁹⁷. Sodno poravnavo pa sklene pravobranilec oziroma pomočnik državnega pravobranilca, ki ga je pooblastila Vlada, ko je podala soglasje k poravnavi. Pravobranilec na sodišču soglaša s poravnavo, če je njena vsebina v skladu s pooblastilom Vlade (predvsem znesek poravnave). Če stranka zviša ponujeni znesek, do poravnave ne more priti, ker so v sklepih Vlade zneski poravnave natančno določeni, zato je treba pripraviti nov predlog poravnave in ga ponovno predložiti v vladni postopek. Posamezni sklepi Vlade o soglasju k poravnavi tako državnim pravobranilcem ne omogočajo fleksibilnosti pri sklepanju poravnav na sodišču. Drugih težav ob sklenitvi poravnave nismo ugotovili, nastale so le kot posledica neučinkovitosti v predhodnih fazah postopka sklepanja poravnav. Ugotovili smo pomanjkljivosti v posredovanju informacij po sklenitvi poravnave, na katere je predhodno podala soglasje Vlada, ker ministrstva Vlade ne obveščajo, ali je do sklenitve poravnave prišlo.

Primer sklenitve poravnave z minimalnim obremenjevanjem Državnega pravobranilstva

KD Glasbena matica: V letu 2006 je druga stranka (KD Glasbena matica) tožila Srednjo glasbeno in baletno šolo Ljubljana (v nadaljevanju: SGBŠ) zaradi uveljavljanja premalo plačane najemnine. SGBŠ je o tem takoj obvestila Ministrstvo za šolstvo in šport. Republika Slovenija, Ministrstvo za šolstvo in šport in Mestna občina Ljubljana, ki sta ustanoviteljici SGBŠ, sta se v postopek vključili kot stranska intervenienta. Z drugo stranko sta se dogovorili o mirni rešitvi spora v najkrajšem možnem času in ob minimalni obremenjenosti Državnega pravobranilstva, saj sta že izgubili predhodno tožbo zaradi neplačane uporabnine in sta pričakovali, da bi izgubili spor tudi v tem primeru. Ministrstvo za šolstvo in šport je pripravilo gradivo za obravnavo na Vladi. Po prejetem soglasju je imel državni pravobranilec le nalogo, da poravnavo sklene na sodišču.

Povzetek ugotovitev: Sklenitev poravnave

Ob sklenitvi poravnave ni posebnih tveganj razen tistih, ki so posledica neučinkovitosti predhodnih faz.

⁹⁷ 61. člen Državnopravobranilskega reda.

2.2.6 Izplačilo poravnave

2.2.6.1 Postopek izvedbe izplačila na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu

Postopek izplačila sklenjene poravnave in pravnomočne sodbe, kot ga določa Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije in Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁹⁸ ter pravilniki o finančnem poslovanju ministrstev, se začne, ko oddelek za sprejem pošte posreduje prejeto sklenjeno poravnavo (oziroma sodbo) pravni službi. Ta preveri pravnomočnost dokumenta in jo posreduje v izplačilo finančni službi. Pred tem finančno službo obvesti o predvidenem izplačilu, da se zagotovijo sredstva zanj. Finančna služba preveri ustreznost listin, ki so podlaga za izplačilo, in obseg razpoložljivih sredstev v proračunu, pripravi odredbo za izplačilo in jo potrdi, nato pa jo pošlje v potrditev še skrbniku proračunske postavke (vodja pravne ali strokovne službe) in odredbodajalcu (generalni direktor, generalni sekretar ali predstojnik organa v sestavi). Po potrditvi vseh navedenih oseb finančna služba odredbo pošlje Direktoratu za javno računovodstvo na Ministrstvu za finance, ki izvede izplačilo. Direktorat za javno računovodstvo mora prejeti listine v izplačilo najkasneje v desetih dneh od dneva njihovega prejema na ministrstvu oziroma najkasneje sedmih delovnih dni⁹⁹ pred zapadlostjo in jih dati v izplačilo najmanj pet delovnih dni pred zapadlostjo¹⁰⁰. Finančna služba posameznega ministrstva preveri, kdaj je bilo izplačilo izvršeno, in o tem obvesti strokovno oziroma pravno službo. Ta o izplačilu obvesti Državno pravobranilstvo, če to obvestilo zahteva (slika 18).

Državno pravobranilstvo izvaja izplačila za sklenjene poravnave in zaključene sodne spore na podlagi Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, Pravilnika o izvrševanju proračuna in notranjega Pravilnika o računovodstvu. Pri izplačilih ne prihaja do zamud, ker gre za majhen organ, ki ima finančno računovodsko službo tam, kot so strokovne službe, tako da lahko potrebne informacije hitro krožijo. Od prejema podpisane poravnave do podpisa odredbe traja dva do tri dni. Po sklenitvi poravnave na pravnem področju izdela zapisnikar odredbo za izplačilo, predloži jo v podpis generalnemu državnemu pravobranilcu (odredbodajalec)¹⁰¹. Vodja urada predstojnika je odgovoren za potrditev in pravočasno predložitev ustrezno opremljenih knjigovodskih listin vodji finančno računovodske službe, ki opravi kontrolo (ustreznosti navedenih podatkov in knjigovodske listine ter obseg razpoložljivih sredstev v proračunu), odredbo parafira, nato jo posreduje računovodkinji, da izvede izplačilo. O izvedenem izplačilu finančno računovodska služba Državnega pravobranilstva obvesti državnega pravobranilca, da obvestilo o izplačilu evidentira v spisu.

Priporočilo 15

Ministrstvom priporočamo, naj po izvedenem izplačilu pravnomočnih sodnih odločb in poravnav vedno obveščajo Državno pravobranilstvo, ne glede na to, ali jih za obvestilo zaprosi.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 50/07.

⁹⁹ 179. člen Pravilnika o izvrševanju proračuna. V skladu s 182. členom Pravilnika o izvrševanju proračuna Ministrstvo za finance ne odgovarja za zamudne obresti zaradi nepravočasne poravnave obveznosti neposrednih uporabnikov, če neposredni uporabnik ne spoštuje rokov po tem pravilniku, kar pomeni, da morajo obresti plačati sami uporabniki.

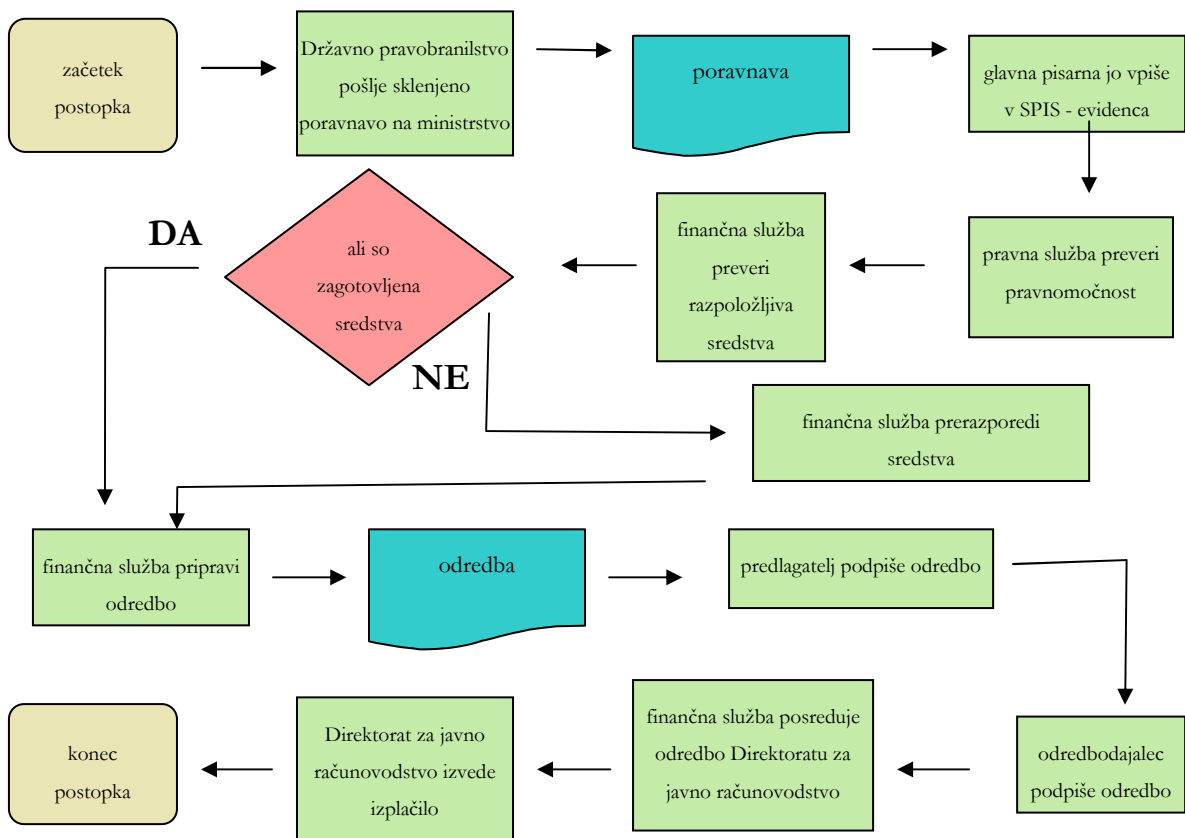
¹⁰⁰ 180. člen Pravilnika o izvrševanju proračuna.

¹⁰¹ Pri izdajah odredbe za izplačilo sodnih odločb in poravnav je poleg generalnega državnega pravobranilca odredbodajalka tudi njegova namestnica.

Postopek izplačila je po pojasnilih ministrstev mogoče izvesti v 30 dneh od prejema dokumenta na ministrstvo, v izjemnih primerih pa tudi prej kot v 30 dneh¹⁰². Državno pravobranilstvo izvede izplačilo v 30 dneh od sklenitve poravnave do plačila. Po internem dogovoru se poravnave sklepajo praviloma z rokom plačila 30 dni, v nujnih zadevah lahko tudi prej. Zamud pri plačevanju obveznosti Državno pravobranilstvo nima, razen če stranka prepozno pošlje podatke, potrebne za izplačilo.

Kadar je Ministrstvo za finance le plačnik za sodne postopke drugih organov (neupravičeni pripori in obsodbe), v skladu s Pravilnikom o računovodstvu¹⁰³ pooblaščen oseba proračunskega uporabnika (ministrstva ali Državnega pravobranilstva) po sklenitvi poravnave izda nalog za knjiženje. Neposredni uporabnik knjigovodsko listino posreduje Direktoratu za javno računovodstvo, ki jo pregleda, izvede plačilo in podatke knjigovodsko evidentira. Ministrstvo za finance o izplačilu obvesti Ministrstvo za pravosodje.

Slika 18: Potek izplačila sklenjene poravnave (ali pravnomočne sodbje) na ministrstvu



Vir: Ministrstvo za finance.

¹⁰² 24. člen ZIPRS0607 oziroma 23. člen ZIPRS0405 določa, da so lahko plačilni roki za plačila pravnomočnih sodnih ali dokončnih upravnih odločb in poravnav krajši od 30 dni.

¹⁰³ Št. 004-76/2004/1 z dne 15. 11. 2004, 5. in 13. člen.

Ministrstvo po prejemu sklenjene poravnave izvede plačilo v breme svojih sredstev, če zadeva spada v njegovo pristojnost in ima za to v svojem finančnem načrtu zagotovljene pravice porabe¹⁰⁴. Ugotovili smo tudi nekaj primerov, ko je stroške poravnave ali sodne odločbe izplačalo ministrstvo, v katerega pristojnost zadeva ni sodila. Do tega je prišlo, ker stroškov ni povzročilo samo ministrstvo (primer HF).

Primer dogovora ministrstva in Državnega pravobranilstva o plačilu stroškov postopka

Primer HF: Zadeva je sodila v pristojnost Ministrstva za okolje in prostor, vendar se je to z Državnim pravobranilstvom dogovorilo, da izplača odškodnino le do dogovorjenega zneska poravnave, torej za svojo odgovornost, preostali del (pravdne stroške in stroške zakonskih zamudnih obresti) pa bremeni Državno pravobranilstvo, ki je zakrivilo njihov nastanek. O dogovoru je ministrstvo obvestilo tudi stranko in njenega pooblaščenca.

Priporočilo 16

Ministrstvom priporočamo, naj se, če bi morala plačati stroške poravnave, ki sicer sodijo v njihovo pristojnost, vendar jih je povzročil drug organ, s tem organom dogovorijo o plačilu stroškov in razlogih za njihov nastanek. S tem se bo povečala odgovornost organov za svoje ravnanje.

Pri preverjanju stroškov sodnih postopkov smo ugotovili, da je Državno pravobranilstvo večkrat zalagalo sredstva za plačilo izvedencev v sodnih postopkih namesto ministrstev (eno izmed teh je bilo Ministrstvo za finance), ker jih ta niso mogla ali hotela pravočasno plačati. Nepravočasno plačevanje po oceni Državnega pravobranilstva vpliva na daljši čas obravnave zadeve, zato s plačevanjem teh stroškov skuša preprečiti nastajanje zamud pri obravnavi zadev.

2.2.6.2 Izvedba izplačila

Za pravilno in učinkovito izvedbo izplačila pravnomočne sodne odločbe ali poravnave morajo imeti ministrstva na voljo vso potrebno dokumentacijo, ki dokazuje višino nastale obveznosti. Finančna služba posameznega ministrstva mora imeti na voljo vse informacije o zadevi (na primer o dolgovanih obrestih), za kar je pogosto potrebno sodelovanje pravne službe in strokovnih služb znotraj ministrstva. Pri preverjanju izplačil za izbrane primere smo ugotovili različno prakso ministrstev glede sodelovanja pravne in finančne službe:

- Na Ministrstvu za finance pri izračunu zneska izplačila (skupaj z obrestmi) vedno sodelujeta pravna in finančna služba.
- Na Ministrstvu za gospodarstvo pravna služba pošlje pravnomočno sodno odločbo ali sklenjeno poravnavo finančni službi skupaj z dopisom, v katerem jo zaprosi za izvedbo izplačila. Obračun obresti za nepravočasna plačila pripravi finančna služba, pri tem po potrebi sodeluje tudi Direktorat za javno računovodstvo na Ministrstvu za finance. Ugotovili smo, da v enem od pregledanih primerov sodelovanje med pravno in finančno službo na ministrstvu pri izračunu obresti ni bilo zadostno (primer TK).

Ukrepi Ministrstva za gospodarstvo

Ministrstvo za gospodarstvo je izboljšalo sodelovanje med pravno in finančno službo tako, da vsake zahteve prouči pravna služba in skupaj s finančno službo določi vse podatke za pravočasno in pravilno izvedbo izplačila.

¹⁰⁴ 26. člen ZIPRS0607 oziroma 25. člen ZIPRS0405.

Primer neučinkovitega sodelovanja pri izplačilu znotraj ministrstva

Primer TK: 29. 5. 2006 je Državno pravobranilstvo poslalo Ministrstvu za gospodarstvo sodbo, po kateri je bilo ministrstvo drugi stranki dolžno plačati 1.546.147 tolarjev oziroma 6.452 evrov z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Državno pravobranilstvo je o pravnomočnosti poizvedovalo na sodišču, vendar odgovora ni prejelo, zato o tem ni obvestilo Ministrstva za gospodarstvo. Konec junija je Državno pravobranilstvo od sodišča prejelo pritožbo druge stranke na del sodbe in jo posredovalo Ministrstvu za gospodarstvo. Ministrstvo se kljub temu, da ugovora druge stranke na del sodbe ni bilo, ni pozanimalo o delni pravnomočnosti sodbe. V oktobru istega leta je prejelo dopis odvetnika druge stranke, v katerem ga je opozoril na delno pravnomočnost sodbe in obveznost plačila. Ministrstvo odvetniku ni odgovorilo, ni opravilo poizvedbe o pravnomočnosti in tudi ni izvedlo plačila po pravnomočni sodbi. Konec leta je pravna služba na ministrstvu poslala finančni službi pravnomočno sodbo in izplačilo je bilo izvedeno 21. 12. 2006.

Če bi Ministrstvo za gospodarstvo pravočasno izvedlo plačilo pravnomočne sodbe (lahko bi se tudi čim prej odzvalo na opozorilo odvetnika druge stranke o pravnomočnosti), bi stroške postopka zmanjšalo za 154.302 tolarja¹⁰⁵ oziroma 644 evrov. Poleg tega je zaradi slabega sodelovanja med pravno in finančno službo izplačalo še za 156.677 tolarjev¹⁰⁶ oziroma 654 evrov več, kot bi bilo treba, saj pri izračunu obresti ni upoštevalo spremembe metode izračuna obresti.

- Na Ministrstvu za okolje in prostor strokovna služba razlaga datume, od katerih se zahteva plačilo obresti, in jih posreduje finančni službi, ta pa nato pripravi izračun obresti z uporabo ustrezne metode obračuna.

Priporočilo 17

Ministrstvom priporočamo, naj poslovanje uredijo tako, da bodo pravna in strokovne službe finančni službi vedno posredovale vse informacije, potrebne za knjigovodsko evidentiranje izplačila. Pravna služba naj vedno natančno definira znesek in datum obračuna zamudnih obresti ter metodo obračuna.

- Na Državnem pravobranilstvu pri izvedbi izplačila sodelujeta finančno računovodska služba in oddelek, ki je pripravil odredbo za izplačilo (več v točki 2.2.6.1). Finančno računovodska služba natisne obvestilo o izvedenem izplačilu in ga sama vloži v spis, če je ta dostopen, ter vse skupaj vrne državnemu pravobranilcu. Če gre za zadeve zunanjih oddelkov, finančno računovodska služba izvede izplačilo na podlagi odredbe in prilog k odredbi. Nesodelovanja med oddelki Državnega pravobranilstva in finančno računovodsko službo pri izvedbi izplačil nismo ugotovili.

¹⁰⁵ Razlika med zneskom, ki bi ga ministrstvo moralo plačati 13. 6. 2006 po izračunu programa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (3.290.115 tolarjev), in zneskom, ki bi ga moralo plačati 21. 12. 2006 (3.444.417 tolarjev).

¹⁰⁶ Razlika med zneskom, ki bi ga ministrstvo moralo plačati 21. 12. 2006 po izračunu programa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (3.444.417 tolarjev), in zneskom, ki ga je plačalo na isti dan po izračunu lastnega programa in brez upoštevanja linearne metode izračuna obresti od 28. 6. 2003 (3.601.094 tolarjev).

Del učinkovitosti pri izvedbi izplačil je tudi njihova pravočasnost. Ta je odvisna od rokov, določenih za izplačilo oziroma ugovor. Roki za izplačilo pravnomočnih sodnih odločb in sklepov o izvršbi ter sklenjenih poravnav so določeni z zakonodajo¹⁰⁷ oziroma s poravnavo (15 dni, 30 dni), prav tako rok za ugovor na sklep o izvršbi, ki še ni postal pravnomočen (8 dni)¹⁰⁸. Posledica nepravočasnega izplačila pravnomočnih sodnih odločb in sklenjenih poravnav je plačilo nepotrebnih zakonskih zamudnih obresti. Na podlagi pravnomočne sodne odločbe ali poravnave, ki še ni bila plačana, lahko upnik vloži predlog za izvršbo. Sodišče nato izda sklep o izvršbi, na podlagi katerega se lahko opravi rubež sredstev na podračunu proračuna Republike Slovenije. V takem primeru Direktorat za javno računovodstvo Ministrstva za finance¹⁰⁹ obvesti pristojno ministrstvo. Glede na to, da je postopek izplačila le izjemoma mogoče izvesti v manj kot 15 dneh, obstaja velika verjetnost, da pride do zamude pri plačilu¹¹⁰. Vzroki za zamude so lahko zaradi ministrstva, ko se zaradi prostorske oddaljenosti posameznih služb na ministrstvu postopek izplačila (pridobivanje potrditve za izplačila) podaljša, ali ko strokovna ali pravna služba ministrstva zadeve ne posreduje finančni službi pravočasno (primer Stanovanjski sklad 06, TK). Treba pa bi bilo tudi preveriti, ali so zakonsko določeni roki za izpolnitev dajatev preverjeni tudi v praksi oziroma še ustrezajo dejanskim razmeram.

Na pravočasno izvedbo izplačil vpliva tudi sodelovanje med finančno službo posameznega ministrstva in Direktoratom za javno računovodstvo na Ministrstvu za finance, ki v ustreznem roku zagotovi likvidnost ali preveri izračun obresti, če je treba.

Primer neučinkovite izvedbe izplačila

Primer Stanovanjski sklad 06: 6. 10. 2006 je Državno pravobranilstvo sklenilo poravnavo in zapisnik o poravnavi poslalo Ministrstvu za finance. To je v petih dneh Državnemu pravobranilstvu sporočilo, da daje soglasje na sklenitev poravnave, nato pa v osmih mesecih ni izvršilo plačila, kot je bilo dogovorjeno s poravnavo. Konec junija 2007 je Državno pravobranilstvo sporočilo Ministrstvu za finance, da je sodišče izdalo sklep o izvršbi poravnave, na podlagi katerega je Ministrstvo za finance izvedlo izplačilo.

Za pravilen obračun obresti so potrebne tudi jasne pravne podlage. Do odločitve Ustavnega sodišča št. U-I-300/04 z dne 2. 3. 2006¹¹¹ ni bilo jasno, ali se obresti, ki so nastale pred uveljavitvijo Obligacijskega

¹⁰⁷ 313. člen ZPP določa, da kadar se v sodbi naloži kakšna dajatev, se določi tudi rok, v katerem se mora izpolniti. Če ni v posebnih predpisih drugače določeno, je rok za izpolnitev dajatve petnajst dni, vendar pa lahko določi sodišče za dajatev, ki niso denarne, daljši rok.

¹⁰⁸ 44. člen ZIZ.

¹⁰⁹ Uprava za javna plačila rubi sredstva na podračunu proračuna Republike Slovenije na podlagi sklepa o izvršbi, ki ga tja posreduje sodišče. Za odlive je treba pridobiti knjigovodske listine zaradi evidentiranja že nastalih poslovnih dogodkov. Direktorat za javno računovodstvo obvešča finančne službe ministrstev, v katerih pristojnost zadeva spada, da je Uprava za javna plačila poplačala tožečo stranko, za priznanje odhodkov pa finančna služba izda odredbo za knjiženje in jo posreduje Direktoratu za javno računovodstvo.

¹¹⁰ Zoper Republiko Slovenijo je bilo v obdobju, na katerega se nanaša revizija, zaradi nepravočasnega plačevanja zapadlih obveznosti iz pravnomočnih sodnih odločb v obdobju, na katerega se nanaša revizija, vloženih 221 izvršilnih predlogov, v letu 2007 je prišlo v enem primeru celo do rubeža na podračunu proračuna Republike Slovenije.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 28/2006: "člen 1060 Obligacijskega zakonika se razveljavi, kolikor se za zamudne obresti iz obligacijskih razmerij, nastalih pred njegovo uveljavitvijo, ki tečejo po 1. 1. 2002 uporablja 277. člen ZOR, čeprav so že dosegle ali presegle glavnico".

zakonika, prištevajo h glavnici, ko dosežejo višino glavnice. Prav tako so obstajala različna stališča o pravilni metodi izračunavanja obresti, kar je vplivalo na različno ravnanje ministrstev pri obračunavanju obresti¹¹² (primer Stanovanjski sklad 05).

Primer obračuna zamudnih obresti po različnih metodah

Primer Stanovanjski sklad 05: 9. 6. 2005 je pravna služba Ministrstva za finance obvestila drugo stranko in Državno pravobranilstvo, da namerava 13. 6. 2005 izvršiti plačilo na podlagi sodbe. Pri tem je navedla tudi znesek izplačila (30.094.155 tolarjev oziroma 125.581 evrov). Ko je Državno pravobranilstvo naslednji dan prejelo sklep o izvršbi, ga je takoj poslalo pravni službi Ministrstva za finance. Na tej podlagi je bil za izvršbo bremenjen podračun za znesek¹¹³, ki je bil za 11.895.373 tolarjev oziroma 49.638 evrov višji od predvidenega zneska.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je do razlike v izračunu zneska izplačila prišlo predvsem zaradi različnega tolmačenja obračuna obresti. Uprava za javna plačila je obračunala zamudne obresti po konformnem načinu za celotno obdobje zamude, pravna služba Ministrstva za finance pa je to metodo uporabila samo za tisti del obdobja, za katerega je bilo nedvoumno, da se obresti obračunavajo na ta način. Glede na to, da na tem področju še ni bilo sodne prakse in da je bila izvršba že izvršena, ministrstvo na obračun obresti ni ugovarjalo.

Ugotovili smo, da so ministrstva v obdobju, na katerega se nanaša revizija, uporabljala za obračunavanje obresti različne programe, kar je še dodaten razlog za neenotno izračunavanje obresti. Državno pravobranilstvo pa je uporabljalo identičen program kot Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Priporočilo 18

Ministrstvom priporočamo, naj za obračunavanje obresti preverijo program MFERAC in ga prilagodijo programu, ki ga uporablja za izračun obresti Vrhovno sodišče.

Ukrepi Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je v novembru 2008 dopolnilo programsko opremo MFERAC, tako da zagotavlja možnosti izbora različnih vrst izračuna obresti. Tako je ob enako vnesenih parametrih zagotovljen enak izračun obresti.

Povzetek ugotovitev: Izplačilo poravnave

Ministrstva in Državno pravobranilstvo izvedejo obveznost plačila po sklenjeni poravnavi in pravnomočni sodni odločbi v skladu z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije in s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije ter internimi pravilniki o finančnem poslovanju oziroma pravilnikom o računovodstvu. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije sicer omogoča plačevanje tudi pred pretekom 30 dni od prejema listine, toda po oceni ministrstev je mogoče postopek izplačila izvesti v 30 dneh, v 15 (rok za plačilo obveznosti po izdani sodbi) in v osmih dneh (rok za plačilo po sklepu o izvršbi) pa le izjemoma, zato obstaja verjetnost zamud pri plačilu.

¹¹² Zakon o predpisani obrestni meri zamudnih obresti (Uradni list RS, št. 56/03, 105/06; v nadaljevanju: ZPOMZO-1) je odpravil revalorizacijo glavnice in uveljavil linearni način izračunavanja obresti od 28. 6. 2003. Kljub temu so sodišča dopuščala tudi konformni način obračuna obresti in so šele v letu 2005 in 2006 začela izdajati sodne odločbe z izrecno opredelitvijo načina obračunavanja obresti. Vrhovno sodišče Republike Slovenije do tedaj tudi ni sprejelo načelnega pravnega mnenja.

¹¹³ 41.989.528 tolarjev oziroma 175.219 evrov.

Za pravočasno in pravilno izvedbo izplačila morajo imeti na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu vse potrebne informacije za izvedbo izplačila, kar vključuje tudi dobro sodelovanje: na ministrstvih med pravno in računovodsko službo, na Državnem pravobranilstvu pa med oddelki Državnega pravobranilstva in finančno računovodsko službo. Na ministrstvih in na Državnem pravobranilstvu smo ugotovili, da imajo za izvedbo izplačil vso potrebno dokumentacijo. Na Državnem pravobranilstvu postopki izvedbe izplačil potekajo utečeno in brez težav, medtem ko smo na ministrstvih v nekaj primerih ugotovili tudi, da so bile plačane zakonske zamudne obresti in uvedeni izvršilni postopki zaradi nepravočasnega izplačila pravnomočnih sodnih odločb in sklenjene poravnave. Ugotovili smo, da ministrstva uporabljajo za obračun obresti različne programe, medtem ko Državno pravobranilstvo uporablja identičen program kot Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

2.2.7 Dokumentiranje gradiva

2.2.7.1 Popolnost dokumentacije na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu

Dokumentiranje posamezne zadeve je pomembno zato, da imajo zaposleni ob obravnavanju zadeve vso potrebno dokumentacijo in informacije in da ob menjavi zaposlenih na ministrstvih ali Državnem pravobranilstvu organ zagotovi prenos informacij in takojšnje nadaljevanje obravnave zadeve (ohranjanje institucionalnega spomina in zagotavljanje transparentnosti poslovanja). Na ministrstvih dokumentirajo svoje zadeve v skladu z Uredbo o upravnem poslovanju¹¹⁴, Državno pravobranilstvo pa na podlagi Državnopravobranilskega reda. Na Državnem pravobranilstvu je za pravilno, redno in pravočasno poslovanje s spisi odgovoren vpisničar. Spisi se hranijo za vsak dan v mesecu v posebnih predelkih v omarah "rokovnik", in so označeni s številkami od 1 do 31¹¹⁵. Postopek sklenitve poravnave ministrstva dokumentirajo sproti in ga zaključijo z dokumenti, ki dokazujejo izvršitev izplačila. S pomočjo programa SPIS imajo vse službe na voljo vse podatke o sklenjenih poravnava (pravna služba o zaključenih zadevah, finančna služba pa o izvedenih izplačilih).

Ministrstvo za gospodarstvo nima veliko pravnih zadev, vsako zadevo pa dokumentira tako, da je iz nje razvidno, da jo je pregledal generalni direktor, vodja pravne službe in vodja finančne službe. Na Državnem pravobranilstvu pravdne zadeve dokumentirajo kronološko, zaključijo jih z izdajo končne odredbe¹¹⁶, na kateri mora državni pravobranilec vpisati vrsto in vsebino rešitve (tudi vrednost spora) in datum končne odredbe¹¹⁷. Pred izpolnitvijo končne odredbe mora državni pravobranilec ugotoviti pravnomočnost odločbe in pozvati stranko k izpolnitvi odločbe in najpozneje po preteku treh mesecev zaključiti spis s končno odredbo.

Pri pregledu primerov smo ugotovili, da so jih ministrstva v nekaterih primerih dobro dokumentirala (primer Ceris, Mapo, Jola, Vega, Est Poliuretani), v drugih pa je bila dokumentacija pomanjkljiva (primer Nadškofija Maribor, IP Alpren in Puh). Kot dobro dokumentirane primere smo ocenili tiste, ki so vsebovali uradne zaznamke o telefonskih pogovorih in drugih načinih komunikacije med organi in popise spisov, in iz katerih je bila razvidna razmejitev odgovornosti med posameznimi oddelki, in seznam

¹¹⁴ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07.

¹¹⁵ 131. člen Državnopravobranilskega reda.

¹¹⁶ 143. člen Državnopravobranilskega reda določa, da je za arhiviranje potrebna končna odredba pravobranilca in da se spis vloži v arhiv, ko je zadeva zaključena. V arhiv se vložijo urejeni spisi, spise pa se vloži v fascikle.

¹¹⁷ 125. člen Državnopravobranilskega reda.

dokazov tožene stranke, če je šlo za obsežno dokazno gradivo (primer Vega). Primerov, ko posamezno ministrstvo ob odločanju ne bi imelo na voljo vse potrebne dokumentacije ob sprejemanju odločitve o poravnavi, nismo našli. Tudi na Državnemu pravobranilstvu nismo ugotovili, da ne bi imelo na voljo vse dokumentacije za kakovostno obravnavo zadeve, posamezne dogodke v postopku je sproti evidentiralo v svojih spisih. Pri zaključevanju zadev smo ugotovili različno prakso, ker so državni pravobranilci v nekaterih primerih zaključili spis po prejemu obvestila o izvedenem izplačilu, v drugih pa že po sklenitvi poravnave. Zadnji primeri so bili zlasti pogosti, ko ministrstva o izvedenih izplačilih niso obvestila Državnega pravobranilstva (točka 2.2.6.1).

Priporočilo 19

Državnemu pravobranilstvu priporočamo oblikovanje navodil, v katerih bi opredelilo, ali se spisi zaključijo ob sklenitvi poravnave ali po prejemu obvestila ministrstev o izvedenem izplačilu.

Primera slabega dokumentiranja zadev na ministrstvih oziroma pomanjkljive dokumentacije

- *Primer Pub:* Ministrstvo za okolje in prostor v tej zadevi ni imelo v celoti pregleda nad tem, v kateri fazi so bile tožbe, ki jih je Puh vložil zoper Republiko Slovenijo. Tako je npr. ob sklepanju poravnave spregledalo, da je 9. terjatev še v postopku na sodišču in je zato ni vključilo v poravnavo. Ministrstvo je poleg tega navajalo različno število obstoječih terjatev Puh do Republike Slovenije, tako npr. v obvestilu Državnemu pravobranilstvu o sklenjenem dogovoru s stranko v oktobru 2005 – ministrstvo je Državno pravobranilstvo obvestilo, da je sklenilo dogovor za vseh devet terjatev, obvestilu pa je priložilo dogovor o poravnavi za osem terjatev. Ugotovili smo pomanjkljivo označeno dokumentacijo pri obračunski situaciji št. V-400/2001 (1. terjatev), ker ni navedena številka pogodbe in je ni podpisal investitor; s tem je bil kršen Pravilnik o vsebini in načinu vodenja dnevnika o izvajanju del ter o načinu označitve gradbišča¹¹⁸.
- *Nadškofija Maribor:* Ministrstvo za šolstvo in šport je imelo v tej zadevi pomanjkljivo dokumentacijo, ker vsa ni bila v prostorih ministrstva, tako je npr. morale za izvedbo vpisa v zemljiško knjigo¹¹⁹ pridobiti originalni izvod sklenjene poravnave na Državnemu pravobranilstvu in od izvedenca kopijo izvedenskega mnenja, ker je svoj izvod izvedenskega mnenja izgubilo.

Primera različnega zaključevanja spisov na Državnem pravobranilstvu

- *Primer Nadškofija Maribor:* Končna odredba o zaključku spisa je bila izdana 17. 12. 2007 po že izplačani odškodnini in po prejemu zemljiškoknjžnega sklepa.
- *Primer MG:* Končna odredba o zaključku spisa je bila izdana 7. 12. 2007, dan po sklenitvi poravnave in pred izvedenim izplačilom odškodnine (31. 12. 2007). Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Državnega pravobranilstva ni obvestilo o izvršenem izplačilu.

¹¹⁸ Uradni list RS, št. 35/98, 41/01.

¹¹⁹ Predmet poravnave je bil tudi prenos lastninske pravice na nepremičnini na Nadškofijo Maribor.

Povzetek ugotovitev: Dokumentiranje gradiva

Ministrstva in Državno pravobranilstvo so imeli v večini primerov na voljo vso dokumentacijo, potrebno za sprejem odločitve o sklenitvi poravnave. Kot primer dobre prakse smo ocenili tiste zadeve, ki so poleg vseh listin vsebovale tudi uradne zaznamke o komunikaciji med organi, popise spisov in sezname dokaznih listin. Ugotovili smo tudi primere slabe prakse zaradi pomanjkanja dokumentacije.

Na Državnem pravobranilstvu različno zaključujejo zadeve, saj nekatere zaključijo ob sklenitvi poravnave (predvsem takrat, ko jih ministrstva ne obveščajo o izvedenem izplačilu), druge pa zaključijo šele po prejetem obvestilu ministrstva o izvedenem izplačilu. Način zaključevanja je odvisen od posameznega državnega pravobranilca.

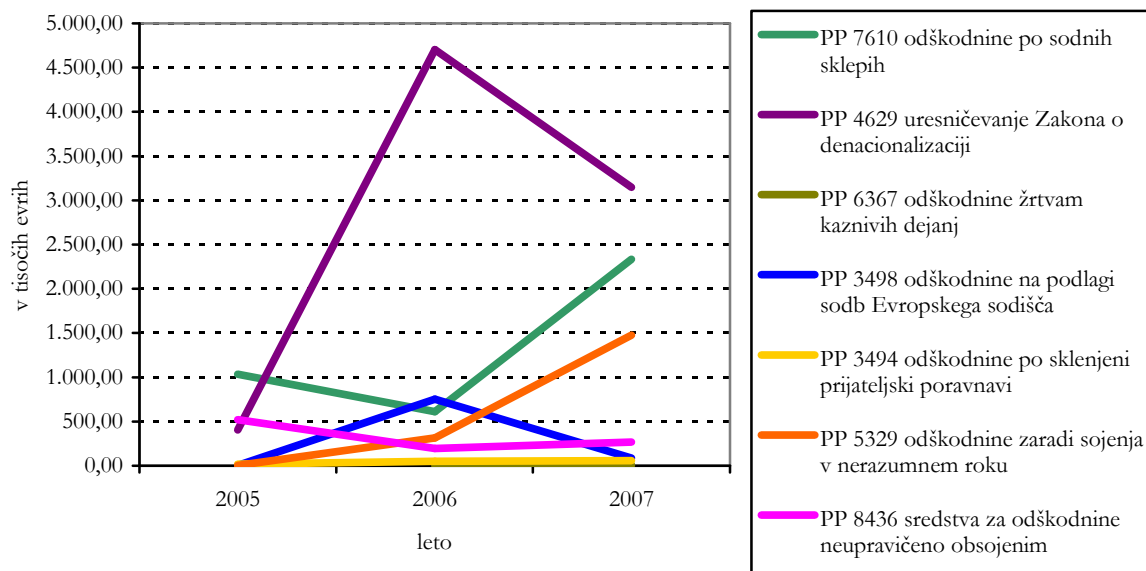
2.2.8 Načrtovanje in poročanje

Sodni postopki, do katerih pride zaradi spornih zahtevkov, pomenijo potencialne obveznosti države, zato je treba vedeti, koliko jih je, in to upoštevati pri načrtovanju sredstev in poročanju o porabljenih sredstvih v ta namen. S sklenjenimi poravnkami, če so utemeljene, se lahko ti stroški zmanjšajo. Še posebej je to pomembno zaradi naraščanja stroškov pravnih sporov. V letu 2007 se je npr. vrednost zahtevkov zoper državo celo podvojila v primerjavi z letom poprej kljub temu, da se je število zahtevkov zmanjšalo¹²⁰. Na slabo koordinacijo pri zbiranju podatkov in poročanju v pravosodnem sistemu so opozorili že strokovnjaki v projektu "Modernizacija pravosodnega sistema Republike Slovenije¹²¹". Na sliki 19 smo prikazali gibanje izplačil za odškodnine, med katerimi najbolj naraščajo odškodnine zaradi sojenja v nerazumnem roku (kar je le posledica sprejema ZVPSBNO; ta izplačila naj bi se v prihodnosti zmanjševala z manjšanjem sodnih zaostankov in manjših odškodnin po sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice) in odškodnine po sodnih sklepkih, za katere se glede na izkazani trend rasti v zadnjih letih predvideva, da bodo v prihodnosti še naraščale (v letu 2007 je bilo izplačil za 282 odstotkov več kot v letu 2006 in 125 odstotkov več kot v letu 2005).

¹²⁰ Državno pravobranilstvo v svojih letnih poročilih za leto 2006 in 2007.

¹²¹ Projekt tesnega medinstitucionalnega sodelovanja – twinning projekt Slovenija, tema: "Upravljanje učinkovitosti in financ – pot naprej", avtorjev Sarah Burdett in John Miller, str. 361: "Očitno je, da ima Slovenija slabo koordinacijo na področju zbiranja podatkov in poročanja. Različni organi zbirajo podobne podatke za različne namene in v različnih formatih, kar pomeni podvajanje." Str. 363: "Razmisliti je treba tudi o poročanju o informacijah na nacionalni ravni ter o posameznih sodiščih in to bolj pogosto." Izdalo Ministrstvo za pravosodje RS, Ljubljana 2006.

Slika 19: Prikaz gibanja izplačil za odškodnine po posebnih proračunskih postavkah Ministrstva za finance in Državnega pravobranilstva



Vir: podatki zaključnih računov proračunov Republike Slovenije za leto 2005 in 2006 ter predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2007.

2.2.8.1 Načrtovanje sredstev ministrstev in Državnega pravobranilstva

Izplačila sredstev za sodne postopke in sklenjene poravnave niso v celoti odvisna od posameznih ministrstev, ampak tudi od volje druge stranke in dejavnosti sodišč, zato jih ministrstva ne morejo natančno predvideti in načrtovati v svojih finančnih načrtih. Poleg tega Ministrstvo za finance plačuje sodne stroške tudi, kadar gre za neznano pristojnost in se lahko pojavijo nenapovedano. Izplačila sredstev za sodne postopke in sklenjene poravnave tudi niso namenjena pospeševanju razvoja države, ampak predstavljajo le nujno obveznost, ki se ji ministrstva ne morejo izogniti, zato nimajo prednosti pri odločanju o razdelitvi dodeljenih sredstev po posameznih programih. Ministrstva tako v finančnih načrtih načrtujejo sredstva na podlagi:

- sklenjenih pogodb (na primer proračunska postavka Ministrstva za gospodarstvo 2354 – Geoplin);
- zakonskih podlag, zlasti če je zanje pripravljena podrobna ocena finančnih posledic (proračunska postavka Ministrstva za gospodarstvo 8289 – Dokup zavarovalne dobe in odškodnine po ZPPPAI proračunska postavka Ministrstva za finance 4629 – Uresničevanje Zakona o denacionalizaciji);
- porabe sredstev za sodne postopke na posebnih proračunskih postavkah v preteklem letu (proračunska postavka Ministrstva za finance 7610 – Odškodnine po sodnih sklepih);
- predvidene dejavnosti sodišč, ki jo spremljajo pravne službe ministrstev (proračunska postavka Ministrstva za finance 4629 – Uresničevanje Zakona o denacionalizaciji).

Drugih sredstev za sodne postopke in sklenjene poravnave ministrstva ne načrtujejo – ta sredstva se izplačajo s proračunskih postavk delovnih področij, v katera vsebinsko sodijo zadeve, oziroma s postavk materialnih stroškov; tako je zagotovljena večja fleksibilnost (likvidnost) pri izplačevanju. Sredstva na navedenih postavkah ministrstva načrtujejo glede na sredstva, porabljena v letu poprej, pri načrtovanju sredstev pa so

omejena z razpoložljivimi pravicami porabe, ki so jim dodeljene pri pripravi proračuna Republike Slovenije. Sredstva za izplačila, ki jih takrat ni bilo mogoče predvideti, lahko pridobijo iz lastnih sredstev s prerazporeditvami z drugih postavk, če ocenijo, da bi lahko bila poraba sredstev na teh postavkah nižja od načrtovane. Če notranjih rezerv sredstev ni, ministrstva lahko v skladu z drugim odstavkom 42. člena Zakona o javnih financah¹²² zaprosijo Vlado za prerazporeditev sredstev s splošne proračunske rezervacije.

Primeri načrtovanja na proračunskih postavkah v finančnih načrtih ministrstev in Državnega pravobranilstva

- Ministrstvo za finance je v finančnem načrtu za leto 2005 navedlo, da je sredstva na proračunski postavki 4629 načrtovalo na podlagi podatkov Državnega pravobranilstva o skupni vrednosti zahtevkov (načrtovalo je izplačilo 10 odstotkov zahtevkov). Kljub temu da sredstev ni moglo natančno določiti, je na podlagi 48. člena ZDen predvidelo bistveno večjo porabo sredstev na proračunski postavki 4629 kot prejšnja leta zaradi povečanega števila upravnih aktov, s katerimi je določena odškodnina v obveznicah Slovenske odškodninske družbe. Poleg tega je predvidelo bistveno večje odškodnine iz drugega odstavka 72. člena ZDen za nezmožnost uporabe denacionaliziranega premoženja. V finančnih načrtih za leti 2006 in 2007 je sredstva na proračunski postavki 4629 načrtovalo glede na pričakovano število in vrednost zadev. Na proračunski postavki 7610 – Odškodnine po sodnih sklepih je ministrstvo načrtovalo sredstva za obveznosti po 25. členu ZIPRS0405, ko ni mogoče ugotoviti organa, ki je povzročil okoliščine, ki so pripeljale do izdaje odločbe, in za odškodnine neupravičeno obsojenim, ki jih ne izplačuje Državno pravobranilstvo, in sicer na podlagi porabe v letu poprej.
- Ministrstvo za okolje in prostor ni načrtovalo stroškov sodnih postopkov na postavkah posameznih delovnih področij (na primer na proračunski postavki 2228 – Sanacija plazov velikega obsega ali na proračunski postavki 3538 – Vodnogospodarska javna služba za primer Puh). Načrtovalo pa je sredstva na proračunski postavki 8999 – Sodni postopki – sredstva odškodnine za pokrivanje stroškov odškodnin iz sodnih postopkov in na proračunski postavki 3539 – Vodna zemljišča za odškodnine strankam za v preteklosti že izvedena dela na področju urejanja voda in cinitve zemljišč, in sicer na podlagi sredstev, porabljenih v preteklih letih. Poleg tega je na proračunski postavki 3340 – Materialni stroški navedlo, da je namenjena tudi plačevanju sodnih stroškov, kadar je ministrstvo neuspešno v sodnem postopku.
- Ministrstvo za gospodarstvo je načrtovalo sredstva za izplačilo podjetju Geoplin na proračunski postavki 2354 – Geoplin na podlagi sklenjene pogodbe in več pravnomočnih sodb in na proračunski postavki 8289 – Dokup zavarovalne dobe in odškodnine po ZPPPAI za izplačilo odškodnin obolelim za azbestozo na podlagi števila upravičencev. V letih 2006 in 2007 je tudi navedlo oceno pričakovanega števila poravnjav z državo.
- Državno pravobranilstvo je v obrazložitvah finančnih načrtov v obdobju, na katerega se nanaša revizija, na proračunski postavki 3494 – Sklepanje prijateljskih poravnjav kot izhodišče za načrtovanje sredstev navedlo število zadev, ki jih je tedaj obravnavalo, ter število in vrednost sklenjenih prijateljskih poravnjav v predhodnem letu. Pri proračunski postavki 8436 – Odškodnine neupravičeno obsojenim je navedlo, da ni mogoče napovedati, koliko zadev bi lahko bilo rešenih, zaradi česar je težko načrtovati sredstva. Podalo je tudi oceno naraščanja stroškov sodnih postopkov za posamezno področje z obrazložitvijo vpliva sprejetja nove zakonodaje (ZVPSBNO) na dosedanje rast posameznih stroškov. Tako je za izplačane odškodnine v letu 2007 navedlo, da je bilo za odškodnine po sodnih sklepih izplačano za 17 odstotkov več, kot je bilo načrtovano, za denacionalizacijo pa kar za 81,5 odstotka več.

¹²² Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02. Sredstva splošne proračunske rezervacije se uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presežati 2 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov.

Zaradi slabših možnosti dolgoročnega načrtovanja je bolj pomembno kratkoročno (likvidnostno) načrtovanje na ministrstvih. S tem se lahko ministrstva izognejo primerom, ko ne bi imela dovolj sredstev za sklenitev poravnave (primer KV in DV) in bi zato odločanje o sporu prepustila sodišču. Da bi bilo nenapovedanih izplačil čim manj, je pomembno, da pravne ali strokovne službe na ministrstvih stalno spremljajo sodne in druge spore, v katerih so ministrstva udeležena (točka 2.2.3.2), in obveščajo finančne službe o predvidenih sklenitvah poravnav ter ugotovljenih tveganjih, da bi bile izrečene sodbe v škodo ministrstva. Državno pravobranilstvo je poudarilo, da se pri likvidnostnem mesečnem načrtovanju pojavljajo večje težave kot pri letnem načrtovanju, ker je težko oceniti število zadev, ki bi jih bilo treba plačati v naslednjem mesecu.

Primera zagotavljanja finančnih sredstev za sklenitev poravnave

- *Primer Ceris:* V postopku odločanja o sklenitvi poravnave je Ministrstvo za pravosodje pravočasno ugotovilo, da nima potrebnih sredstev za izplačilo, zato se je z Ministrstvom za finance dogovorilo za zagotovitev sredstev pol leta pred sklenitvijo poravnave.
- *Primer Pub:* Za poravnavo v vrednosti 270.000.000 tolarjev Ministrstvo za okolje in prostor ni načrtovalo sredstev na proračunskih postavkah za izvajanje vodnogospodarske javne službe in sanacije plazov velikega obsega v proračunih za leti 2006 in 2007, čeprav se je o sklenitvi poravnave s stranko dogovarjalo že v oktobru 2005. Na pomembnost pravočasne zagotovitve sredstev ga je opozorilo tudi Ministrstvo za finance na skupnih sestankih v juliju 2006. Ministrstvo za okolje in prostor je izplačalo 200.000.000 tolarjev 29. 12. 2006 s proračunske postavke za sanacijo plazov velikega obsega, čeprav se je le terjatev za izvajanje interventnih del na plazu (1. terjatev) nanašala na to proračunsko postavko, ne pa tudi preostale terjatve, ki so bile predmet poravnave. 70.000.000 tolarjev je ministrstvo izplačalo 30. 3. 2007 s proračunske postavke za izvajanje vodnogospodarske javne službe.

Državno pravobranilstvo načrtuje finančna sredstva za izplačila odškodnin glede na oceno števila prejetih sodb ali poravnav v prihodnosti in glede na porabo sredstev v preteklem letu. Pri načrtovanju sredstev se posvetuje z Ministrstvom za finance, ki po potrebi odpre tudi nove proračunske postavke (npr. 6367 – žrtve kaznivih dejanj). Tako kot ministrstva ima tudi Državno pravobranilstvo možnost pridobitve sredstev iz splošne proračunske rezervacije. Državno pravobranilstvo je poudarilo, da je odškodnine težko načrtovati, ker ni mogoče natančno napovedati, koliko zadev bi lahko bilo rešenih (zlasti če gre za višje zneske, nad 100.000 evrov) in v katerem obdobju. V letu 2006 je npr. nepričakovano prejelo veliko število obsodb z Evropskega sodišča za človekove pravice, zato sredstev na proračunski postavki ni bilo dovolj in jih je zagotovilo s prerazporejanjem sredstev s soglasjem Ministrstva za finance v okviru postavke odškodnin.

Državno pravobranilstvo je v letnem poročilu 2007 opozorilo, da bi morala država v zahtevkih zaradi kršitve pravice sojenja v razumnem roku, če se je pripravljena poravnati, stranka pa se ne strinja s poravnalno ponudbo, nesporni znesek odškodnine po ZVSPBNO in stroškov takoj izplačati, oziroma če bi stranka to plačilo zavrnila, ga položiti na sodni depozit. Sodišče pa bi nato obravnavalo le sporni del tožbenega zahtevka in bi se tako izognili plačilu višjih zneskov zakonskih zamudnih obresti in dodatnih stroškov iz sodnih taks, do katerih pride pri vložitvi tožbe.

2.2.8.2 Poročanje ministrstev in Državnega pravobranilstva o porabi sredstev in doseženih ciljih

Ministrstva in Državno pravobranilstvo o porabi sredstev poročajo v zaključnem računu proračuna Republike Slovenije, v katerem obrazložijo porabo sredstev glede na načrtovani znesek za izplačilo sodnih postopkov in sklenjenih poravnav in večja odstopanja. Na proračunskih postavkah s posameznih delovnih področij in na postavkah materialnih stroškov pa o porabi sredstev za izplačilo sodnih postopkov in sklenjenih poravnav poročajo le, če gre za visoke zneske. Poleg tega so ministrstva oziroma organi v sestavi v obdobju, na katerega se nanaša revizija, poročali tudi na naslednji način:

- Carinski urad Republike Slovenije je ob koncu vsakega leta sestavil povzetek stanja na področju sodnih sporov, s katerim je seznanil vodstvo. Poročal je o zaključenih postopkih, novih postopkih in postopkih iz preteklih let, ki so še potekali.
- Na Ministrstvu za gospodarstvo je pravna služba ali posamezni direktorat poročal generalni sekretarki ministrstva na rednih tedenskih kolegijih ali s pomočjo pisnih poročil.

Primeri poročanja ministrstev in Državnega pravobranilstva v zaključnem računu proračuna Republike Slovenije

- Ministrstvo za finance je v letu 2005 na proračunski postavki 7610 poročalo, da so bila plačila izvršena v korist večjega števila upnikov, ki so imeli terjatve iz odškodnin zaradi sodnih postopkov, odškodnin neupravičeno obsojenim, stroškov sodnih in pravnih postopkov, sodnih stroškov, storitev odvetnikov in drugega. V letu 2006 je poročalo, da je na proračunski postavki 7610 izvajalo le izplačila manjših vrednosti in porabilo 9,6 odstotka načrtovanih sredstev. Na proračunski postavki 4629 v letu 2005 v zaključnem računu vsebinsko ni poročalo, v letu 2006 pa je poročalo o izplačilu odškodnine trem denacionalizacijskim upravičencem in preseganju porabe načrtovanih sredstev, ker je Republika Slovenija na podlagi sklepa Vlade sklenila z Rimskokatoliško nadškofijo Maribor izvensodno poravnavo o plačilu odškodnine zaradi nezmožnosti uporabe nepremičnin v znesku 1.974.000 tisoč tolarjev.
- Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2006 na proračunski postavki 2228 – Sanacija plazov velikega obsega poročalo o sklenjeni sodni poravnavi s podjetjem Puh, d. d. na podlagi sklepa Vlade, in sicer o dolgu 200.000.000 tolarjev, izplačanjem do konca leta. Na proračunski postavki 3539 – Vodna zemljišča je poročalo, da so bili opravljeni predhodni postopki za izvedbo geodetskih in ostalih storitev za potrebe realizacije izplačil odškodnin ali kupnin prizadetim strankam za zemljišča, ki so jim bila v preteklosti odvzeta zaradi posega države ob izvajanju regulacij ali drugih del na področju urejanja voda. Navedlo je, da na število vlog in vrednost zahtevkov nima vpliva, dokončna realizacija pa je vezana na razpoložljiva sredstva, predlagalo je tudi dopolnitve zakonodaje, ki bi omogočile poenostavitev teh postopkov in hitreje doseganje ciljev. Na proračunski postavki 8999 (Sodni postopki – sredstva odškodnine) je poročalo, da so bili stroški namenjeni za plačilo izvršilnega postopka ter za stroške pravnega zastopanja.
- Ministrstvo za gospodarstvo je letih 2005 in 2006 poročalo o izplačilih za sodne postopke na proračunski postavki 8289 – Dokup zavarovalne dobe in odškodnine po ZPPPAI. Navedlo je, da so se tekoče izvajale aktivnosti na področju odškodnin obolelim za eno od azbestnih bolezni, dokler ni zadeva 11. 4. 2006 prešla v pristojnost Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, pri tem zneska ni navedlo. Na proračunski postavki 2354 – Geoplin je poročalo o plačilu glavnice, zamudnih obresti, pravnih in izvršilnih stroškov podjetju Geoplin na podlagi pravnomočne sodbe in v letu 2005 sklenjene poravnave v znesku 1.104.000 tisoč tolarjev. V letu 2006 je poročalo, da je pogodbeno obveznost izpolnilo (515.047 tisoč tolarjev). O porabi sredstev na proračunski postavki 1089 – Odškodnine zaradi obratovanja TET2 na podlagi določil Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije v zaključnem računu proračuna ni poročalo.

- Državno pravobranilstvo je v letu 2006 na proračunski postavki 3498 poročalo, da je bila Republika Slovenija zaradi kršitev sojenja v razumnem roku obsojena v več kot 160 zadevah in da je za te namene izplačalo 140.289 tisoč tolarjev za odškodnine in 40.132 tisoč tolarjev za povračilo stroškov odvetniškega zastopanja strank. Pri proračunskih postavkah 5329 in 8436 je poleg odškodnin posebej poročalo še o stroških pooblaščenecv oškodovancev. Pri posamezni proračunski postavki je tudi razložilo, ali so dodeljena sredstva zadoščala ali pa je moralo opraviti prerazporeditve z drugih proračunskih postavk, kot npr. v letu 2006 za proračunsko postavko 3498 in 5329.

Priporočilo 20

Ministrstvu za finance priporočamo, naj v zaključnem računu proračuna Republike Slovenije za proračunsko postavko 7610 poroča tudi o vrednosti posameznih vrst porabljenih sredstev (sredstva za sodne postopke, v katerih se ne more ugotoviti pristojnosti neposrednega uporabnika proračuna, odškodnine iz kazenskih postopkov, odškodnine za škode, nastale pri drugih vladnih organih, ter poravnave s področja ožjega Ministrstva za finance). Tako bo zagotovilo bolj pregledno poročanje.

Ministrstva ne poročajo o doseženih ciljih na področju sklenjenih poravnav, saj si cilje na tem področju težko zastavijo. Ministrstvo za finance si je na primer na proračunskih postavkah 7610 in 4629 za cilj zastavilo spoštovanje odločitev sodišča in izvedbo plačil v določenem roku, saj bi drugače na podlagi izvršilnih sklepov sodišč lahko prihajalo do rubeža sredstev na računu proračuna Republike Slovenije in pri trenutni nelikvidnosti tudi do blokade proračuna.

Državno pravobranilstvo je poročalo o doseganju zastavljenih dolgoročnih ciljev za leti 2005 in 2006 v okviru programa 0905 – odškodnine na petih proračunskih postavkah (točka 1.2.3). Navedlo je, da si je za cilj zastavilo pravočasno in brez odlašanja obravnavati odškodninske zahteve po ZKP in ZP-1 ter predloge Evropskega sodišča za človekove pravice za eventualne sklenitve prijateljskih poravnav. Ocenilo je, da število sklenjenih poravnav v letu 2005 in preteklih letih kaže na uspešno delo Državnega pravobranilstva, saj so za število sklenjenih izvensodnih poravnav sodišča manj obremenjena, poleg tega je s sklepanjem poravnav prihranilo sredstva državnemu proračunu¹²³.

Poročanje Državnega pravobranilstva o porabi sredstev za poravnave je bilo po naši oceni boljše kot poročanje Ministrstva za finance, Ministrstva za okolje in prostor in Ministrstva za gospodarstvo. Poročalo je namreč o številu prejetih in rešenih zadev ter o vrednosti zaključenih zadev. Posebej je navedlo, koliko sporov je bilo rešenih s poravnavo in njihovo skupno vrednost. Ugotovili smo, da je bilo poročanje v letu 2006 pomanjkljivo le za proračunsko postavko 6367. Ker odškodninske zahteve iz odškodnin žrtvam kaznivih dejanj obravnava posebna komisija na Ministrstvu za pravosodje in je Državno pravobranilstvo le izplačevalec odškodnin na podlagi sklenjene poravnave, o tem ni poročalo.

Državno pravobranilstvo je poleg tega o številu in vrednosti sklenjenih poravnav poročalo tudi v letnih poročilih in v obliki internih poročil. V letnih poročilih je posebej prikazalo gibanje pripada novih zadev in podatke o nerešenih zadevah ob koncu leta po devetih pravnih področjih, med katerimi so tudi predhodni postopki (14. člen ZDPRa). Posebej je prikazalo odškodninske zahteve zaradi nepravilnega dela državnih organov in odškodninske zahteve zaradi napake državnega organa in druge odškodnine. Navedlo je vrednosti tožbenih zahtevkov in opise škodnih dogodkov, zaradi katerih nastajajo napake oziroma

¹²³ Obrazložitev zaključnega računa za leto 2006, str. 8.

nepravilnosti državnih organov ter opisalo pomembnejše primere (visoke vrednosti), pri tem je opozorilo tudi na novo sodno prakso, ki pomembno vpliva na podobne prihodnje spore.

Primer poročanja Državnega pravobranilstva v letnem poročilu

Državno pravobranilstvo je v letnem poročilu za leto 2007 o odškodninskih zahtevkih zaradi napak državnega organa poročalo, da se je število novih tožb, v katerih oškodovanci uveljavljajo odškodnino na podlagi objektivne odgovornosti države (brez njene krivdne odgovornosti), povečalo skoraj za sedemkrat (indeks je 698), saj se je število primerov povečalo s 180 v letu 2006 na 1257 v letu 2007, med katerimi prevladujejo tiste zaradi povečanih imisij (onesnaženosti zraka zaradi izpušnih plinov, vibracij in hrupa).

Povzetek ugotovitev: Načrtovanje in poročanje

Ministrstva in Državno pravobranilstvo ne moreta v celoti načrtovati sredstev za sodne postopke in sklenjene poravnave, ker so ta odvisna tudi od volje druge stranke in dejavnosti sodišč. Ministrstva načrtujejo sredstva porabe za te namene različno ali v okviru posebnih proračunskih postavk ali v okviru materialnih stroškov. Državno pravobranilstvo načrtuje sredstva po posebnih proračunskih postavkah. Ministrstva in Državno pravobranilstvo načrtujejo sredstva glede na porabo sredstev v preteklih letih in glede na razpoložljiva sredstva v proračunu, pri tem pa poudarjajo predvsem pomen kratkoročnega načrtovanja, da lahko zagotovijo likvidnost sredstev.

Ministrstva poročajo o porabi sredstev v zaključnem računu proračuna Republike Slovenije, Državno pravobranilstvo pa poleg tega tudi v svojih letnih poročilih. Ministrstva (razen Ministrstva za finance) posebej ne poročajo o porabi sredstev in tudi ne o doseženih ciljih na področju sklepanja poravnav. Državno pravobranilstvo v primerjavi z ministrstvi bolje poroča o porabi sredstev in o doseganju zastavljenih dolgoročnih ciljev.

2.2.9 Knjigovodsko evidentiranje

2.2.9.1 Transparentnost knjigovodskega evidentiranja obveznosti

Pravde lahko pomembno vplivajo na računovodske izkaze, zato jih je treba v njih razkriti in/ali zanje poskrbeti v računovodskih izkazih¹²⁴. Predhodni pogoj za urejenost knjigovodskih evidenc je kakovostna evidenca strokovne službe o številu in vrednosti spornih zahtevkov (povezava s točko 2.2.3.2). Obe evidenci omogočata navzkrižno medsebojno primerjanje popolnosti in pravilnosti podatkov in predstavljata podlago za poročanje. Pri preverjanju transparentnosti razkrivanja obveznosti iz sklenjenih poravnav in pravnomočnih sodnih odločb ter potencialnih obveznosti države, smo ugotovili:

- Evidentiranje plačane terjatve iz sodnega spora, kadar toži Republika Slovenija, bi moralo potekati tako, da se posebej evidentira plačilo sodnih stroškov, obresti in glavnice (v povezavi z 288. členom OZ¹²⁵) in ne, da se evidentira kot plačilo celotne terjatve. Evidentiranje plačila terjatve iz sodnega spora namreč poteka tako, da plačilo zmanjšuje celotno terjatev, ne pa njenih posameznih delov.

¹²⁴ Mednarodni revizijski standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju, št. 501. "Ravnateljstvo mora oceniti izid pravnih zahtevkov ter njegovo oceno finančnih posledic, tudi stroškov."

¹²⁵ "Če dolguje dolжник poleg glavnice tudi obresti in stroške, se ti vračunavajo tako, da se najprej odplačajo stroški, nato obresti in končno glavnica."

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da način evidentiranja plačila terjatev iz sodnih sporov poteka v skladu s petim odstavkom 12. člena Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava¹²⁶, ki določa, da se zamudne obresti obravnavajo kot odhodek tiste vrste, na katerega se nanašajo.

Priporočilo 21

Ministrstvu za finance priporočamo, naj uredi način evidentiranja plačila terjatev iz sodnih sporov (na primer s predlogom sprememb pravilnika).

- Stroški sodnih postopkov se evidentirajo na petih podkontih:
 - odškodnine neupravičeno obsojenim zaradi sodnih postopkov (podkonto 402701),
 - odškodnine zaradi sodnih postopkov (podkonto 402702),
 - druge odškodnine in kazni (podkonto 402799),
 - stroški sodnih postopkov (podkonto 402909) in
 - sodni stroški, storitve notarjev, odvetnikov (podkonto 402920).

Za dva podkonta s podobno vsebino (402909 in 402920) smo prosili Ministrstvo za finance, da obrazloži njuno uporabo. Ministrstvo za finance (Direktorat za javno računovodstvo) je pojasnilo, da je podkonto 402909 namenjen sodiščem, ki evidentirajo stroške porotnikov in drugih sodelujočih v sodnih postopkih, podkonto 402920 pa je namenjen drugim proračunskim uporabnikom, ki niso sodišča. Direktorat za javno računovodstvo je ugotovil, da so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, podkonto 402909 uporabljali tudi drugi proračunski uporabniki, kot na primer Davčna uprava Republike Slovenije in Ministrstvo za javno upravo¹²⁷.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da Davčna uprava Republike Slovenije podkonto 402909 uporablja za evidentiranje založenih podjetij za kritje sodnih stroškov (npr. cenilcev nepremičnin ipd.) ob neuspešnih izterjav denarnih terjatev države in samoupravnih lokalnih skupnosti na podlagi zakona, kjer nastopi kot stranka (upnica) v postopku na sodišču.

- Uporaba knjigovodskih evidenc pri zbiranju podatkov o rešenih sporih in poročanju je omejena, saj iz opisa podkontov in besedila opisa odhodkov ni mogoče natančno ugotoviti, ali gre za odhodek po sklenjeni poravnavi ali izdani sodbi (iskanje po vrsti rešitve spora ni mogoče). Ministrstva tako tudi ne morejo preverjati popolnosti evidenc sodnih in drugih sporov (točka 2.2.3.2). Državno pravobranilstvo je ugotovilo, da je zaradi elektronskega prejema bančnih izpisov razvid podatkov iz evidenc slabši, zato poleg evidence plačil v glavni knjigi vodi še podrobnejšo evidenco v Excelu. Ta vsebuje podroben opis vsakega plačila in je Državnemu pravobranilstvu v pomoč pri sestavi zaključnega računa ter posredovanju podatkov generalnemu državnemu pravobranilcu in strankam.

Priporočilo 22

Ministrstvu za finance priporočamo, naj evidentiranje na podkontih 402909 in 402920 uredi tako, da bo njuna uporaba jasna vsem uporabnikom proračuna (na primer z dodatnimi obrazložitvami ali novim nazivom konta). Poleg tega ministrstvu priporočamo, naj uredi preglednost knjigovodskega izkazovanja poravn (na primer z opredelitvijo potrebnega opisa v besedilu, ki opisuje posamezen odhodek), kar bo omogočalo tudi lažje zbiranje podatkov iz knjigovodskih evidenc za poročanje.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 134/03, 34/03, 13/05, 138/06 in 120/07.

¹²⁷ Na Državnem pravobranilstvu uporabljajo tudi konto 402702 za evidentiranje odškodnin in konto 402701 za prekrške.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da bo Direktorat za javno računovodstvo v letu 2009 ustrezno dopolnil nazive podkontov ter obrazložil vsebino kontov in podkontov v razčlenitvi ekonomske klasifikacije. V istem obdobju bo tudi omogočilo vnos vrste dokumenta v programsko opremo MFERAC, iz katere bo razvidno, ali se odhodek nanaša na sklenjeno poravnavo ali sodno odločbo.

- Ministrstva evidentirajo odhodke iz sodnih postopkov oziroma poravnav za bivše zaposlene in odhodke iz plač zaposlenih na istem podkontu, zato spremljanje posamezne vrste odhodkov s pomočjo knjigovodskih evidenc ni mogoče. Prav tako iz opisov kontov ni mogoče razbrati, za katere odhodke gre.

Priporočilo 23

Ministrstvu za finance priporočamo, naj uredi transparenten način evidentiranja odhodkov iz sodnih postopkov za bivše zaposlene in odhodkov iz plač zaposlenih (na primer s spremembo besedila v opisu odhodka).

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je s spremembami v programski opremi MFERAC omogočilo, da je od druge polovice leta 2008 mogoče iz opisa ustreznega konta razbrati, da je izplačilo vezano na obračun po sodnem postopku.

- Natančnega zneska obresti, ki jih je Republika Slovenija v obdobju, na katerega se nanaša revizija, plačala iz zamudnih obresti po sodnih postopkih, ni mogoče pridobiti z vpogledom v knjigovodske podatke ministrstev, saj zamudne obresti vedno povečujejo glavnico in niso evidentirane na posebnem kontu. Del skupnega zneska izplačila, ki predstavlja obresti, in del, ki predstavlja glavnico, je mogoče ugotoviti le s pregledom dokumentacije, ki je podlaga za izplačilo. Podatkov o vrednosti zamudnih obresti v obdobju, na katerega se nanaša revizija, tudi ni mogoče pridobiti na Državnem pravobranilstvu, ker to vodi le podatke o denarnih zahtevkih strank, podatke o obrestih pa vodi le v opisni obliki in je njihova vrednost znana šele ob izplačilu, teh podatkov pa Državno pravobranilstvo od ministrstev ne dobiva v vseh primerih.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da način evidentiranja obresti iz sodnih sporov poteka v skladu s petim odstavkom 12. člena Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava, ki določa, da se zamudne obresti obravnavajo kot odhodek tiste vrste, na katerega se nanašajo.

Priporočilo 24

Ministrstvu za finance priporočamo, naj uredi način evidentiranja zamudnih obresti tako, da bo mogoče iz knjigovodskih evidenc pridobivati podatke o izplačanih zamudnih obrestih za sodne postopke in poravnave (na primer s predlogom sprememb pravilnika).

2.2.9.2 Evidentiranje spornih obveznosti

Ministrstva in Državno pravobranilstvo v knjigovodski evidenci evidentirajo dejansko nastale obveznosti iz sodnih postopkov po zaključku posameznega sodnega postopka na podlagi pravnomočne sodne odločbe (verodostojne knjigovodske listine). Podatke o vrednosti spornih/potencialnih obveznosti je mogoče pridobiti za vsak posamezen primer iz obstoječe dokumentacije v pravnih in strokovnih službah ministrstev, nimajo pa o tem posebnih evidenc.

Priporočilo 25

Ministrstvu za finance priporočamo, naj uredi zunajbilančno evidentiranje spornih obveznosti, vsaj po številu (v višini 1 evro).

Povzetek ugotovitev: Knjigovodsko evidentiranje in evidence spornih obveznosti

Knjigovodsko evidentiranje spornih obveznosti ni dovolj transparentno: iz opisov poslovnih dogodkov na podkontih ni mogoče ugotoviti, ali se odhodek nanaša na sklenjeno poravnavo ali na izdano sodbo, uporaba kontov za evidentiranje stroškov sodnih postopkov ni jasno določena, evidentiranje sodnih postopkov za zaposlene in bivše zaposlene se ne ločuje z opisi na podkontih. Z vpogledom v knjigovodske evidence ni mogoče ugotoviti natančnega zneska zakonskih zamudnih obresti, ki jih je Republika Slovenija plačala v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ker se te ne evidentirajo ločeno od glavnice.

Ministrstva in Državno pravobranilstvo sporne zahteve evidentirajo takrat, ko nastane obveznost njihovega plačila.

2.3 Vloga Vlade pri omogočanju učinkovitega postopka sklepanja poravnav

Vlada določa in usmerja politiko države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države¹²⁸, tudi na področju sodnega sistema. Vlada izvaja svojo politiko prek ministrstev in jim za to daje smernice ter skrbi, da usklajeno izvršujejo svoje naloge¹²⁹. Vloga Vlade je tako v podajanju strateških usmeritev ministrstvom in v zagotavljanju njihove enotne prakse. Ministrstva morajo pred odločitvijo o sklenitvi poravnave poznati stališče na vladni ravni o tem, ali so sodni spori, v katerih je udeležena Republika Slovenija, sprejemljivi le takrat, ko se poskusi o mirni rešitvi spora izjalovijo, ali je odločitev o politiki reševanja spornih zahtevkov popolnoma prepuščena ministrstvom.

Vlada lahko določene naloge in odgovornosti posameznih ministrstev, ki so izvajalci politike države, in drugih organov v postopku uredi v zakonu, ki ga predlaga v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije. Poleg tega lahko sprejme navodila in druge ukrepe (finančne, organizacijske), ki so potrebni za urejenost razmerij med organi v postopku sklepanja poravnav Republike Slovenije. Pri tem mora jasno razmejiti njihove vloge.

¹²⁸ 2. člen ZVRS.

¹²⁹ 5. člen ZVRS.

2.3.1 Usmeritev Vlade za mirno reševanje sporov

2.3.1.1 Sprejetje usmeritev za mirno reševanje sporov

Vrhovno sodišče Republike Slovenije¹³⁰ in Ministrstvo za finance sta opozorila na veliko število sporov, v katerih se pojavlja kot stranka Republika Slovenija. Vlada ni sprejela načelne zaveze za mirno reševanje sporov, njena volja za tovrstno reševanje pa se izkazuje z izvajanjem drugih ukrepov, da bi se pospeševalo mirno reševanje sporov, in s povečanjem števila sklenjenih poravnav v obdobju, na katerega se nanaša revizija – točka 2.1.3¹³¹, in sicer:

- s pripravo predlogov zakonskih rešitev:
 - Zakon o sodnih taksah¹³², s katerim se usmerja pripad zadev na sodišču, med drugim tudi z višino sodnih taks;
 - Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja¹³³, Zakon o arbitraži¹³⁴, Zakon o mediaciji v civilnih in gospodarskih zadevah¹³⁵ (v nadaljevanju: ZMCGZ). Namen ZMCGZ je spodbuditi uporabo postopkov mirnega reševanja sporov v civilnih in gospodarskih pravnih razmerjih z zagotavljanjem uravnoveženega odnosa med mediacijo in sodnimi postopki ter odpravljanjem ovir, ki bi lahko odvrčale stranke od sodelovanja pri mediaciji;
 - spremembe Zakona o brezplačni pravni pomoči¹³⁶, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje;
 - vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna (točka 2.2.6.1), ki omogoča plačevanje pravnomočnih sodnih odločb in poravnav v krajšem roku, kot je v tem zakonu določeno (prej kot v 30 dneh), s tem pa je dana podlaga za učinkovitejši postopek izplačil sklenjenih poravnav;
- z ustanavljanjem in sodelovanjem v različnih komisijah na področju sklepanja poravnav:
 - kadrovska komisija Vlade;
 - Strokovna komisija za sklepanje poravnav;
 - komisija, ki jo je Vlada imenovala po Zakonu o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj¹³⁷;
 - posebna komisija za popravilo krivic zaradi vojnega nasilja po Zakonu o popravilu krivic¹³⁸, ki odloča o priznanju statusa bivšega političnega zapornika oziroma žrtve povojnega protipravnega odvzema življenja ter o pravici do odškodnine in všteti časa odvzema prostosti v pokojninsko dobo;

¹³⁰ Letno poročilo 2007, spletna stran: <http://www.sodisce.si/vsrs/filelib/vsrs-lp-2007.pdf>, str. 30.

¹³¹ Državno pravobranilstvo navaja v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za leto 2006: "Volja države se kaže tudi po številu sklenjenih prijateljskih poravnav, da se v postopkih pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v čim več primerih država poravna."

¹³² Uradni list RS, št. 37/08.

¹³³ Na podlagi sprejetih priporočil za področje pravosodja Državnega zbora 27. 10. 2005, da naj vlada in drugi pravosodni organi v okviru svojih pristojnosti sprejmejo dodatne ukrepe za zagotovitev pravice do sojenja v razumnem roku s poudarkom na kakovosti in učinkovitosti sodnega obravnavanja na vseh stopnjah sodnega odločanja.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 45/08.

¹³⁵ Uradni list RS, št. 56/08.

¹³⁶ Uradni list RS, št. 23/08.

¹³⁷ Uradni list RS, št. 101/05.

¹³⁸ ZPKri-UPB2, Uradni list RS, št. 70/05.

- z izobraževanjem sodnikov in drugih udeležencev v postopku poravnave (poleg pravnih znanj tudi znanja s področja psihologije, sociologije); pri tem ima pomembno vlogo Center za izobraževanje v pravosodju v okviru Ministrstva za pravosodje;
 - s podporo delu Društva poravnalcev v kazenskih zadevah;
 - z opozorili Ministrstva za pravosodje sodiščem za povečanje smotrnosti porabe proračunskih sredstev.

Vlada v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni sprejela posebnih usmeritev za posamezna pravna področja, v kateri bi bila poravnava določena kot primarni način rešitve zahtevka, in tudi ni določila osnovnih izhodišč sklepanja poravnave (namen poravnave, ki vsebuje tudi preračun zmanjšanja stroškov zaradi predlagane poravnave, določitev roka, pripravljavca besedila poravnave, organe, ki se morajo med seboj uskladiti in obvestiti, odpoved odškodninskemu zahtevku po 72. členu ZDen ipd.).

Namena spodbujanja mirnega reševanja sodnih sporov in ciljev, ki bi jih s tem želela doseči, Vlada ni izrecno določila, vendar pa so cilji posredno razvidni iz različnih dokumentov – to so na primer zmanjšanje oziroma odprava sodnih zaostankov, učinkovito reševanje sporov in s tem večja gospodarnost, saj ima način reševanja sporov vpliv na javne finance. Navedeni cilji so v naslednjih dokumentih:

- Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji¹³⁹, v katerem je eden izmed ukrepov za povečanje učinkovitosti sodstva navedena tudi spodbuda za večjo vlogo sodišč pri mirnem reševanju sporov;
- Strategija razvoja Slovenije za obdobje 2006–2013, ki v okviru poglavja "Boljše delovanje pravosodnega sistema" navaja hitrejšo reševanje denacionalizacijskih zadev, odpravo zaostankov na področju poprave krivic in vzpostavitev informacijskega sistema za zagotovitev spremljanja učinkovitosti, zaostankov in zastaralnih rokov v postopkih na sodiščih (Vrhovno sodišče Republike Slovenije);
- Program za povečanje učinkovitosti sodstva in odpravo sodnih zaostankov – projekt Lukenda¹⁴⁰ (povezava z Zakonom o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja).

2.3.1.2 Določitev kazalcev in spremljanje učinkov strateške usmeritve

Kazalci so posredno razvidni iz dokumentov, navedenih v prejšnji točki. V skladu s Programom za povečanje učinkovitosti sodstva in odprave sodnih zaostankov je kazalec za doseganje cilja zmanjšanja sodnih zaostankov število nerešenih zadev na sodišču, ki naj bi se od konca leta 2004 do konca leta 2010 zmanjšalo za polovico, to je od 566.588 spisov na 284.000 spisov¹⁴¹.

Na ravni Vlade ni enotnega spremljanja napredka Republike Slovenije na področju mirnega reševanja sporov in sklenjenih poravnave z ugotavljanjem njihovih finančnih učinkov na ravni celotne države. Napredek se spremlja le parcialno s poročanjem v različnih dokumentih:

- poročanje o uresničevanju Zakona o denacionalizaciji¹⁴²;

¹³⁹ Sprejela Vlada RS na seji dne 3. novembra 2005.

¹⁴⁰ Sklep Vlade št. 70000-7/2007/18 z dne 28. 11. 2007.

¹⁴¹ http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/razpisna_dokumentacija/ostali_dokumenti/lukenda-gradivo3-211107.pdf, str. 12.

¹⁴² Spletne strani Ministrstva za pravosodje.

- poročilo Strokovne komisije za sklepanje poravnjav, ki ga predloži Vladi;
- letna poročila Državnega pravobranilstva¹⁴³;
- odgovori na vprašanja poslancev Državnega zbora Republike Slovenije in državnih svetnikov;
- po dogovoru poročanje državnih pravobranilcev ministrstvom, na primer poročanje Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za gospodarstvo o zadevah na področju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje in Ministrstvu za šolstvo in šport o denacionalizacijskih postopkih na področju ministrstva.

Strokovna komisija za sklepanje poravnjav je 9. 2. 2007 pripravila poročilo o svojem delu za obdobje od 1. 7. 2005 do 1. 2. 2007, s katerim se je seznanila kadrovska komisija Vlade in Vlada. Za obdobje od 1. 1. 2005 do 1. 7. 2005 in za preostanek leta 2007 pa Vladi ni poročala o svojem delu.

Vlada ni sprejela usmeritev na področju mirnega reševanja sporov in določila ciljev in kazalcev za spremljanje uspeha na tem področju. To je povzročilo, da vsi organi niso mogli delovati na enak način. Nekatera ministrstva so tako sklepanju poravnjav bolj naklonjena kot druga. Vse odločitve za sklenitev poravnave predstavljajo izrecen napor ministrstev ali Državnega pravobranilstva kot samostojnih organov in ne predstavljajo upoštevanja skupne politike.

Priporočilo 26

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj sprejme usmeritve za mirno reševanje sporov oziroma o sklepanju poravnjav, na podlagi katere bodo lahko ministrstva sprejemala odločitve o sklenitvi poravnjav in prevzemala svojo odgovornost. Priporočamo, naj določi namen in cilje mirnega reševanja sporov in prične spremljati napredek države na tem področju na centralizirani ravni.

2.3.2 Določitev nalog in odgovornosti posameznih organov

2.3.2.1 Razumevanje vlog in odgovornosti organov pri sklepanju poravnjav

Vlada je določila naloge in odgovornosti posameznih organov v naslednjih dokumentih:

- Poslovnik Vlade določa pravila za pripravo vladnega gradiva. Postopek priprave vladnega gradiva je bil dopolnjen z obvezno predhodno medresorsko usklajitvijo vladnega gradiva med ministrstvi in vladnimi službami (velja za vsa gradiva od 10. 4. 2006).
- ZVRS določa odgovornost posameznih organov in predstojnikov organov v Vladi. Za pripravo vladnega gradiva je v skladu z 18. členom ZVRS odgovoren minister, v katerega pristojnost sodi zadeva.
- 26. člen ZIPRS0607 oziroma 25. člen ZIPR0405 določa, da se obveznosti iz sklenjenih poravnjav plačujejo v breme sredstev neposrednega uporabnika, katerega pristojnost je predmet poravnave. Če pa ima proračunski uporabnik posebne proračunske postavke za plačevanje obveznosti po posebnih zakonih, se plačujejo obveznosti za vse neposredne uporabnike s teh postavk.
- Navodilo Državnemu pravobranilstvu¹⁴⁴ (v nadaljevanju: navodilo Državnemu pravobranilstvu) določa, da pripravi vladno usmeritev za posamezne primere sodnih postopkov, v katerih se državni organ in Državno pravobranilstvo ne moreta sporazumeti o sklenitvi poravnave.

¹⁴³ Spletna stran Državnega pravobranilstva:

http://www.dprs.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/.

¹⁴⁴ Navodilo Komisije za kadrovske in administrativne zadeve Državnemu pravobranilstvu št. 70000-7/2006/1 z dne 17. 10. 2006.

- Sklepi o ustanovitvi in določitvi nalog različnih komisij, ki so v zvezi s področjem sklepanja poravnjav (kadrovske komisije Vlade, Strokovne komisije za sklepanje poravnjav, komisije po Zakonu o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj in komisije za popravilo krivic zaradi vojnega nasilja po Zakonu o popravilu krivic).
- Pravilnik o sodelovanju državnih organov z Državnim pravobranilstvom Republike Slovenije glede postopkov pred Sodiščem Evropskih skupnosti, Sodiščem prve stopnje in Evropsko komisijo¹⁴⁵, s katerim se določajo postopki in način priprave stališč v postopkih pred sodiščem Evropskih skupnosti, Sodiščem prve stopnje in Evropsko komisijo. Pravilnik opredeljuje obveznost sodelovanja med organi pri pripravi pisnih vlog (Služba Vlade za evropske zadeve, pristojno ministrstvo in Državno pravobranilstvo).

Navedeni dokumenti določajo naloge in odgovornosti organov le na posameznem področju, ne pa v celotnem postopku sklepanja poravnjav, v katerem bi bili določeni kriteriji za sklepanje poravnjav in informacije, ki bi si jih morali organi v postopku posredovati. Ocenili smo, da pomanjkanje urejenosti področja na vladni ravni vpliva na različno prakso pri izvajanju postopka na ministrstvih.

Priporočilo 27

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj v obliki navodil ali na drug ustrezen način določi naloge in odgovornosti posameznih organov v postopku sklepanja poravnjav ter informacije, ki bi si jih morali organi med seboj posredovati.

Ukrepi Vlade

Vlada je 19. 2. 2009 sprejela sklep št. 41003-3/2009/44, v katerem je naložila Ministrstvu za pravosodje, da takoj začne pripravljati enotne usmeritve in osnovna izhodišča za mirno reševanje sporov oziroma sklepanja poravnjav v javnem sektorju. Ministrstvo za pravosodje je že pripravilo osnutek pravilnika o enotnih usmeritvah in osnovnih izhodiščih za mirno reševanje sporov in sklepanja poravnjav, pri obravnavi katerega pa so ugotovili, da bi bilo treba najprej urediti oziroma vzpostaviti pravno podlago za določene segmente v Zakonu o državnem pravobranilstvu. Ministrstvo za pravosodje pripravlja Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem pravobranilstvu, v katerem bo ena od predlaganih novosti določitev obveznega predhodnega postopka poravnave v zadevah iz pristojnosti Državnega pravobranilstva kot zastopnika Republike Slovenije in drugih državnih subjektov, ki jih določa zakon, pred sodišči in upravnimi organi.

Ugotavljamo, da si organi različno razlagajo določila vladnih dokumentov, ker ta niso dovolj jasna:

- Določila o postopku obravnave predlogov poravnjav na kadrovski komisiji Vlade si Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za finance in Ministrstvo za gospodarstvo razlagajo enako, in menijo, da lahko poravnavo sklenejo le s soglasjem Vlade, ker je stranka v postopku vedno Republika Slovenija, ki jo po določilih ZVRS zastopa Vlada. Glede na število predlogov poravnjav, na katera Vlada ni podala soglasja (točka 2.2.4.1), in pojasnila Državnega pravobranilstva smo ugotovili, da nekatera ministrstva nasprotno menijo, da je poravnave mogoče sklepati tudi brez soglasja Vlade. Tudi Državno pravobranilstvo za predloge poravnjav pod 20.000 evri od 18. 1. 2007 (od uveljavitve spremembe sklepa) ni zahtevalo soglasja Vlade, ampak je menilo, da se ministrstva lahko za poravnavo odločijo samostojno. Državno pravobranilstvo je svojo prakso spremenilo, ko jih je Ministrstvo za finance 11. 2. 2008 obvestilo, da je treba predlog za poravnavo posredovati Vladi ne glede na vrednost poravnave.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 126/04.

- Ministrstvo za okolje in prostor je v pojasnilih za sklenitev poravnave v primeru Puh navedlo, da Navodilo Državnemu pravobranilstvu razume kot dokument, ki izraža stališče Vlade, da naj ministrstva sklepajo sodne poravnave, kjer je le mogoče. Dejansko gre za dokument, na podlagi katerega naj bi Državno pravobranilstvo pripravilo usmeritve za primere, ko se ministrstvo s poravnavo ne strinja, Državno pravobranilstvo pa meni, da bi bila poravnava utemeljena in v takem primeru lahko Vladi predlaga sklenitev poravnave.
- Proračunski uporabniki so si različno razlagali določilo 26. člena ZIPRS0607¹⁴⁶ o pravici odpiranja novih proračunskih vrstic. Nekateri so si ga razlagali tako, da velja le za sodne in upravne odločbe, drugi pa, da velja tudi za poravnave. Ministrstvo za finance je ocenilo, da bi možnost odpiranja novih proračunskih vrstic po 26. členu ZIPRS0607 tudi za sklenjene poravnave in ne le za sodne in upravne odločbe, pomenila povečanje učinkovitosti (fleksibilnosti) proračunskih uporabnikov. Pri upravičenem zahtevku druge stranke bi ti namreč tako lahko sklenili poravnavo in se tako izognili stroškom sodnega postopka in zamudnih obresti.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009¹⁴⁷ je nedvoumno uveljavil določilo o možnosti odpiranja novih proračunskih vrstic med letom tudi za sklenjene poravnave.

Pri pregledu omenjenih vladnih dokumentov smo ugotovili naslednje pomanjkljivosti:

- Navodilo Državnemu pravobranilstvu ali drug dokument ne določa postopka, če želi posamezno ministrstvo skleniti poravnavo, Državno pravobranilstvo pa meni, da sklenitev poravnave ni utemeljena.
- Sklep o ustanovitvi Strokovne komisije za sklepanje poravnav je pomanjkljiv, ker je bila komisija ustanovljena kot delovno telo Vlade (4. člen Poslovnika Vlade) in ne kot delovna skupina Vlade (6. člen Poslovnika Vlade), čeprav iz njenih nalog izhaja, da gre za delovno skupino Vlade (določene so naloge, vodja skupine in člani). V sklepu tudi ni določenega roka za izpolnitev naloge¹⁴⁸. Komisija notranje organizacije in dela ni podrobneje uredila s posebnim poslovnikom in sklepi.
- V sklepu o ustanovitvi Strokovne komisije za sklepanje poravnav je določeno, da se plača znesek poravnave iz sredstev Državnega pravobranilstva, ni pa določeno, ali to velja le za plačevanje prijateljskih poravnav in sodnih poravnav zaradi kršitve pravice sojenja v nerazumno dolgem roku ali tudi za druge poravnave, o katerih naj bi komisija odločala.

¹⁴⁶ "Če je med izvajanjem proračuna izdana sodna ali upravna odločba, ki nalaga plačilo obveznosti, za katere v proračunu niso zagotovljene pravice porabe, se za plačilo teh obveznosti lahko odpre nova proračunska vrstica, na katero se v skladu s predpisanimi postopki prerazporedijo pravice porabe neposrednega uporabnika."

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 58/08.

¹⁴⁸ Delovanje komisije je bilo predvideno še za leto 2008 do zaključitve reševanja predlogov, ki so bili vloženi pred 1. 1. 2007.

Povzetek ugotovitev: Vloga Vlade pri omogočanju učinkovitega postopka sklepanja poravnav

Vlada za ministrstva ni sprejela usmeritev na področju mirnega reševanja sporov. Izrecno ni določila namena spodbujanja mirnega reševanja sodnih sporov in ciljev, ki bi jih s tem želela doseči, vendar pa so cilji posredno razvidni iz različnih dokumentov.

Volja Vlade za spodbujanje mirnega reševanja sporov se izkazuje s povečanjem števila sklenjenih poravnav in z izvajanjem drugih ukrepov, med katerimi so priprava predlogov zakonskih rešitev, ustanavljanje komisij, ki predhodno obravnavajo predloge za sklenitev poravnav in sprejetjem strateških dokumentov za področje sodstva. Napredek na področju mirnega reševanja sporov Vlada spremlja le parcialno.

Vlada je določila naloge in odgovornosti organov le na posameznih področjih, ne pa tudi postopka in informacij, ki bi si jih morala ministrstva med seboj posredovati in na podlagi katerih bi lahko enotno ravnala v postopku sklepanja poravnav. Zaradi tega prihaja na ministrstvih do različnega razumevanja njihovih vlog in odgovornosti ter kot posledica tega do različne prakse.

Ocenili smo, da na različno ravnanje ministrstev vpliva tudi dejstvo, da ni bila sprejeta vladna usmeritev, v kateri bi bilo določeno, da je reševanje sporov na sodišču zadnji možen način reševanja sporov.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost sistema sodnih in izvensodnih poravnav Republike Slovenije v letih od 2005 do 2007. Na podlagi izvedenih revizijskih postopkov smo pridobili odgovore na revizijski vprašanji, ali je postopek sklepanja poravnav na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu učinkovit ter ali Vlada Republike Slovenije omogoča učinkovit postopek sklepanja poravnav.

Ministrstva v svojih internih aktih niso določila postopka priprave odločitve o sklenitvi poravnave in so ga zato izvajala v skladu z ustaljeno prakso (poleg upoštevanja postopkovnih določil Zakona o pravnem postopku), medtem ko je delo Državnega pravobranilstva v posameznih fazah obravnave zadeve določal Državnopravobranilski red. V postopku sklepanja poravnav obstajajo slabosti pri prejemu in vsebinski obravnavi spornih zahtevkov ter pripravi stališča na ministrstvu, in sicer zakonski roki ali prekratki roki za odgovor na zahtevek, ki jih določi stranka, sodelovanje med službami znotraj ministrstev, usklajevanje ožjega ministrstva z organi v sestavi in sodelovanje ministrstva z Državnim pravobranilstvom.

Menimo, da je najbolj tvegan del postopka sodelovanje med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom, ki je po oceni obeh organov odvisen od strokovne usposobljenosti in vestnosti zaposlenih, vendar pa se v zadnjih letih izboljšuje. Na navedenem področju smo ugotovili tako primere dobre kot tudi slabe prakse. Primeri dobre prakse so bili izkazani z redno komunikacijo med organoma, ki je potekala po različnih komunikacijskih poteh, pravočasnem posredovanjem popolne dokumentacije, pripravo enotnih in utemeljenih stališč glede sklenitve poravnave na ministrstvih, vključevanjem pravne službe ministrstev v sodelovanje z Državnim pravobranilstvom, skupnim posvetovanjem o stališču v posamezni zadevi in kakovostnim svetovanjem Državnega pravobranilstva ministrstvom. Ministrstva so kot možnosti za izboljšanje postopka poudarila potrebo, da bi bili državni pravobranilci bolj specializirani, zlasti pri zahtevnejših gospodarskih sporih, Državno pravobranilstvo pa večjo vlogo pravnih služb na ministrstvih, ki predstavljajo njihovo vez s strokovnjaki na ministrstvih.

Primeri slabe prakse na ministrstvih so bili zaradi posredovanja nepopolne dokumentacije in nezadostnih informacij Državnemu pravobranilstvu za sklenitev poravnave, počasnim odzivom na pozive Državnega pravobranilstva, nejasnimi stališči glede sklenitve poravnave, nerazumevanjem vloge Državnega pravobranilstva v postopku, ko je to večkrat zalagalo sredstva za plačilo izvedencev v sodnih postopkih namesto ministrstev, in redkeje z najemanjem zunanjih strokovnjakov, čeprav je Državno pravobranilstvo imelo na voljo ustrezna znanja. Primeri slabe prakse Državnega pravobranilstva pa so bili nepravočasno posredovanje dokumentacije odgovornemu ministrstvu ali pravi osebi na ministrstvu, na kar je vplivalo dejstvo, da ministrstva niso določila oziroma posodabljala seznamov kontaktnih oseb za sodelovanje z Državnim pravobranilstvom, ter neredno seznanjanje ministrstev o dogajanju na posameznih zadevah. Posledice neučinkovitega sodelovanja med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom so bile daljše trajanje postopka in s tem izplačilo višjih zamudnih obresti.

Ministrstva so imela pri podajanju predlogov poravnave v obravnavo Vladi Republike Slovenije neenotno prakso. Vsa ministrstva namreč vseh predlogov poravnave niso dala v soglasje Vladi Republike Slovenije, ker so si različno razlagala določila Sklepa o ustanovitvi, nalogah in sestavi komisije Vlade Republike Slovenije za kadrovske in administrativne zadeve, ki določa postopek obravnave predloga poravnave na Vladi Republike Slovenije. Neenotno ravnanje ministrstev se je izkazalo tudi pri zamudah pri plačilih, do katerih je prihajalo zaradi kratkih zakonskih rokov (krajših od 30 dni) in neučinkovitega sodelovanja med strokovno, pravno in finančno službo na posameznem ministrstvu. Poleg tega ministrstva o izvedenih izplačilih v nekaterih primerih niso obveščala Državnega pravobranilstva. Tudi Državno pravobranilstvo ima različno prakso glede prejetega obvestila o izvedenem plačilu. Pri zaključevanju zadev nekateri pravobranilci zaključijo spis šele po prejetju obvestila o izvedenem plačilu, drugi pa že po sklenitvi poravnave in jim podatek o tem, ali je bilo izvedeno tudi izplačilo, ni pomemben.

Na različno ravnanje ministrstev v obravnavi predlogov poravnave in različno naklonjenost ministrstev do sklepanja poravnave vpliva tudi dejstvo, da ni bila sprejeta vladna usmeritev, v kateri bi bilo določeno, da je reševanje sporov na sodišču zadnji možen način reševanja sporov in s tem spodbudila ministrstva k prevzemanju odgovornosti za odločitev o sklenitvi poravnave. Vlada Republike Slovenije je sicer namen izkazala z izvajanjem drugih ukrepov za mirno reševanje sporov, kot na primer s pripravo predlogov zakonov, s katerimi se spodbuja sklepanje poravnave, in ustanovitvijo kadrovske in strokovne komisije, ki vplivata na kakovostno in učinkovito obravnavanje zadev. Ministrstva in Državno pravobranilstvo so nakazano usmeritev upoštevala, kar dokazuje povečanje števila sklenjenih poravnave Republike Slovenije v obdobju, na katerega se nanaša revizija, vendar bi jih lahko po oceni Državnega pravobranilstva sklenila še od 2 do 3 odstotke več. Vlada Republike Slovenije ni določila enotnega postopka sklepanja poravnave, v katerem bi opredelila kriterije za sklepanje poravnave ter naloge in odgovornosti posameznih organov, ki v tem postopku sodelujejo, in informacije, ki bi si jih morali med seboj posredovati.

Enotnega spremljanja napredka Republike Slovenije na področju mirnega reševanja sporov in sklenjenih poravnave z ugotavljanjem njihovih finančnih učinkov na ravni celotne države ni bilo. Posamezno pravno področje se je spremljalo le parcialno v različnih dokumentih, na primer v poročilih o uresničevanju Zakona o denacionalizaciji in letnih poročilih Državnega pravobranilstva. Na ravni Vlade Republike Slovenije se centralno ni spremljalo sodnih sporov, v katerih so bila udeležena ministrstva, niti po številu niti po stroških. Prav tako na ministrstvih in Državnem pravobranilstvu ne analizirajo stroškov in časa, potrebnega za rešitev tožbe in poravnave.

Ministrstva so bila sicer na najvišjih ravneh seznanjena z najpomembnejšimi spori (po vrednosti in časovno), v katerih so bila udeležena, popolnega pregleda nad vsemi spori pa niso imela, ampak so se pri tem zanašala na Državno pravobranilstvo. To je vodilo evidence o vloženih tožbah zoper državo, ki pa ni centralizirana na ravni države, zato bi bilo te podatke mogoče pridobiti le ročno oziroma s pomočjo iskanja po različnih kriterijih, kar povečuje tveganje za nepopolnost in netočnost podatkov. Državno pravobranilstvo tudi ni vodilo podatkov po posameznih ministrstvih, zato ni mogoče z gotovostjo ugotoviti točnega in popolnega števila sodnih sporov, v katerih so udeležena posamezna ministrstva.

Ministrstva in Državno pravobranilstvo so o porabi sredstev poročala v vsakokratnem zaključnem računu proračuna. V knjigovodski evidenci posebej ne evidentirajo izplačanih zamudnih obresti, nastalih v sodnih postopkih. Iz opisa knjigovodskih evidenc tudi ni mogoče natančno ugotoviti, ali gre za odhodek po sklenjeni poravnavi ali izdani sodbi. Ministrstva in Državno pravobranilstvo lahko podatke o spornih (potencialnih) obveznostih iz sodnih postopkov pridobijo le na podlagi dokumentacije posameznih

primerov v pravnih in strokovnih službah, vendar pa o tem nimajo posebnih evidenc. Ministrstva so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, uporabljala za obračunavanje obresti različne (neenotne) programe, kar je pomenilo tudi različne izračune zneska obresti. Državno pravobranilstvo pa uporablja identičen program kot Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 1205-2/2008-29

Ljubljana, 20. maja 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Državnemu pravobranilstvu, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
5. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
6. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
7. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
8. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
9. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
10. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
11. Janezu Janši, priporočeno;
12. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
13. Janezu Podobniku, priporočeno;
14. dr. Andreju Bajuku, priporočeno;
15. Marjeti Cotman, priporočeno;
16. mag. Janezu Drobniču, priporočeno;
17. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
18. dr. Vasku Simonitiju, priporočeno;
19. dr. Milanu Zveru, priporočeno;
20. prof. dr. Lovru Šturmu, priporočeno;
21. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno,
22. arhivu, tu.

4. PRIPOROČILA

PRIPOROČILO 1	30
MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ UGOTOVIJO, ZA KATERE STROKOVNE SLUŽBE OBSTAJA TVEGANJE, DA ZADEV, PRISPELIH NA MINISTRSTVO, NE BODO PREJELE V ISTEM DNEVU, IN SPREJMEJO UKREPE ZA ODPRAVO TAKŠNIH ORGANIZACIJSKIH POMANJKLJIVOSTI.....	30
PRIPOROČILO 2	31
DRŽAVNEMU PRAVOBRANILSTVU PRIPOROČAMO, NAJ VZPOSTAVI USTREZNO EVIDENCO PREJETE POŠTE.....	31
PRIPOROČILO 3	32
MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ PRI REORGANIZACIJAH ZAGOTOVIJO PRENOS DOKUMENTACIJE IN TAKO ZAGOTOVIJO PRENOS INSTITUCIONALNEGA SPOMINA.....	32
PRIPOROČILO 4	33
MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ PRI VSEBINSKI OBRAVNAVI ZAHTEVKA ZAGOTOVIJO SODELOVANJE STROKOVNIH SLUŽB S PRAVNO SLUŽBO OZIROMA ZAPOSLENIMI PRAVNIKI TER PO POTREBI TUDI S FINANČNO SLUŽBO.....	33
PRIPOROČILO 5	35
MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ Z ORGANIZIRANJEM SKUPNIH SESTANKOV ALI DRUGAČE IZBOLJŠAJO SODELOVANJE MED OŽJIM MINISTRSTVOM IN ORGANI V SESTAVI, TAKO DA BODO DO DRŽAVNEGA PRAVOBRANILSTVA KOT TUDI DO STRANK NASTOPALA ENOTNO KOT EN ORGAN.....	35
PRIPOROČILO 6	37
MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ SEZNAME KONTAKTNIH OSEB SPROTI POSODABLJAJO IN PO POTREBI POLEG KONTAKTNIH OSEB DOLOČIJO ŠE KONTAKTNE ODDELKE PO PODROČJIH.....	37

PRIPOROČILO 7 **37**

MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ V POSTOPKE SKLEPANJA PORAVNAV TAKO KOT V SODNE POSTOPKE VEDNO VKLJUČIJO PRAVNO SLUŽBO ALI ZAPOSLENEGA S PRAVNIM ZNANJEM, KI LAHKO POVEZUJE STROKOVNO SLUŽBO MINISTRSTVA, ZADOLŽENO ZA VSEBINSKO OBRAVNAVO ZADEVE, IN DRŽAVNEGA PRAVOBRANILCA.....37

PRIPOROČILO 8 **38**

DRŽAVNEMU PRAVOBRANILSTVU PRIPOROČAMO, NAJ NA PREJETE ZAHTEVE NA PODLAGI 14. ČLENA ZDPRA VEDNO ODGOVORI, KER S TEM LAHKO VPLIVA NA ZMANJŠANJE VLOŽENIH TOŽB. 38

PRIPOROČILO 9 **38**

DRŽAVNEMU PRAVOBRANILSTVU PRIPOROČAMO, NAJ GLEDE NA RAZPOLOŽLJIVE KADROVSKE VIRE PREUČI MOŽNOST SPECIALIZACIJE DRŽAVNIH PRAVOBRANILCEV NA PRAVNIH PODROČJIH, KJER STA ŠTEVILO IN VREDNOST ZADEV NAJVEČJA, DA BO ZAGOTOVILO UČINKOVITEJŠE POSLOVANJE.....38

PRIPOROČILO 10 **39**

MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ V NAJKRAJŠEM ČASU PRIPRAVIJO IN POŠLJEJO VSO DOKUMENTACIJO DRŽAVNEMU PRAVOBRANILSTVU, KI JO POTREBUJE ZA PRESOJANJE IN DOKAZOVANJE NA SODIŠČU. HKRATI NAJ MU SPOROČIJO IME IN PRIIMEK OSEBE, KI BO V TEJ ZADEVI KONTAKTNA OSEBA NA MINISTRSTVU.39

PRIPOROČILO 11 **39**

DRŽAVNEMU PRAVOBRANILSTVU PRIPOROČAMO, NAJ SE VSA ELEKTRONSKA POŠTA POŠILJA NA CENTRALNI NASLOV, DA SE, TUDI KADAR JE POSAMEZNI DRŽAVNI PRAVOBRANILEC ODSOTEN, POŠTA USTREZNO OBRAVNAVA IN OBENEM POSKRBI, DA BO POŠILJATELJ POŠTE O ODSOTNOSTI OBVEŠČEN.....39

PRIPOROČILO 12 **41**

MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ POIZVEDOVANJE O FAZI ZADEVE NA SODIŠČU VEDNO OPRAVIJO PREK DRŽAVNEGA PRAVOBRANILSTVA.41

PRIPOROČILO 13 **43**

MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ IZ PRIPRAVLJENEGA PREGLEDA SPOROV IZLOČIJO IN PONOVO SKUŠAJO REŠITI SPORE, PRI KATERIH SO SE ZA PORAVNAVE ŽE DOGOVORILI Z DRUGO STRANKO, PA JIH ZARADI RAZLIČNIH RAZLOGOV ŽE DALJ ČASA NISO REALIZIRALI.43

PRIPOROČILO 14

47

MINISTRSTVOM, KI ŠE NIMAJO SEZNAMOV SODNIH IN DRUGIH SPOROV PRIPOROČAMO, NAJ TE OBLIKUJEJO IN NAJ PODATKE O TOŽBENIH ZAHTEVKOV ZOPER POSAMEZNE DIREKTORATE IN ORGAN V SESTAVI ZBIRAJO NA RAVNI MINISTRSTVA IN VODIJO NA ENEM MESTU.....47

PRIPOROČILO 15

60

MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ PO IZVEDENEM IZPLAČILU PRAVNOMOČNIH SODNIH ODLOČB IN PORAVNAV VEDNO OBVEŠČAJO DRŽAVNO PRAVOBRANILSTVO, NE GLEDE NA TO, ALI JIH ZA OBVESTILO ZAPROSI.....60

PRIPOROČILO 16

62

MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ SE, ČE BI MORALA PLAČATI STROŠKE PORAVNAV, KI SICER SODIJO V NJHOVO PRISTOJNOST, Vendar jih je povzročil drug organ, s tem organom dogovorijo o plačilu stroškov in razlogih za njihov nastanek. S tem se bo povečala odgovornost organov za svoje ravnanje.....62

PRIPOROČILO 17

63

MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ POSLOVANJE UREDIJO TAKO, DA BODO PRAVNA IN STROKOVNE SLUŽBE FINANČNI SLUŽBI VEDNO POSREDOVALE VSE INFORMACIJE, POTREBNE ZA KNJIGOVODSKO EVIDENTIRANJE IZPLAČILA. PRAVNA SLUŽBA NAJ VEDNO NATANČNO DEFINIRA ZNESEK IN DATUM OBRAČUNA ZAMUDNIH OBRESTI TER METODO OBRAČUNA. ...63

PRIPOROČILO 18

65

MINISTRSTVOM PRIPOROČAMO, NAJ ZA OBRAČUNAVANJE OBRESTI PREVERIJO PROGRAM MFERAC IN GA PRILAGODIJO PROGRAMU, KI GA UPORABLJA ZA IZRAČUN OBRESTI VRHOVNO SODIŠČE.....65

PRIPOROČILO 19

67

DRŽAVNEMU PRAVOBRANILSTVU PRIPOROČAMO OBLIKOVANJE NAVODIL, V KATERIH BI OPREDELILO, ALI SE SPISI ZAKLJUČIJO OB SKLENITVI PORAVNAVE ALI PO PREJETEM OBVESTILU MINISTRSTEV O IZVEDENEM IZPLAČILU.67

PRIPOROČILO 20

73

MINISTRSTVU ZA FINANCE PRIPOROČAMO, NAJ V ZAKLJUČNEM RAČUNU PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA PRORAČUNSKO POSTAVKO 7610 POROČA TUDI O VREDNOSTI POSAMEZNIH VRST PORABLJENIH SREDSTEV (SREDSTVA ZA SODNE POSTOPKE, V KATERIH SE NE MORE UGOTOVITI PRISTOJNOSTI NEPOSREDNEGA UPORABNIKA PRORAČUNA, ODŠKODNINE IZ KAZENSKIH POSTOPKOV, ODŠKODNINE ZA ŠKODE, NASTALE PRI DRUGIH VLADNIH ORGANIH, TER PORAVNAVE S PODROČJA OŽJEGA MINISTRSTVA ZA FINANCE). TAKO BO ZAGOTOVILO BOLJ PREGLEDNO POROČANJE.....73

PRIPOROČILO 21 75

MINISTRSTVU ZA FINANCE PRIPOROČAMO, NAJ UREDI NAČIN EVIDENTIRANJA PLAČILA TERJATEV IZ SODNIH SPOROV (NA PRIMER S PREDLOGOM SPREMEMB PRAVILNIKA)..... 75

PRIPOROČILO 22 75

MINISTRSTVU ZA FINANCE PRIPOROČAMO, NAJ EVIDENTIRANJE NA PODKONTIH 402909 IN 402920 UREDI TAKO, DA BO NJUNA UPORABA JASNA VSEM UPORABNIKOM PRORAČUNA (NA PRIMER Z DODATNIMI OBRAZLOŽITVAMI ALI NOVIM NAZIVOM KONTA). POLEG TEGA MINISTRSTVU PRIPOROČAMO, NAJ UREDI PREGLEDNOST KNJIGOVODSKEGA IZKAZOVANJA PORAVNAV (NA PRIMER Z OPREDELITVIJO POTREBNEGA OPISA V BESEDILU, KI OPISUJE POSAMEZEN ODHODEK), KAR BO OMOGOČALO TUDI LAŽJE ZBIRANJE PODATKOV IZ KNJIGOVODSKIH EVIDENC ZA POROČANJE..... 75

PRIPOROČILO 23 76

MINISTRSTVU ZA FINANCE PRIPOROČAMO, NAJ UREDI TRANSPARENTEN NAČIN EVIDENTIRANJA ODHODKOV IZ SODNIH POSTOPKOV ZA BIVŠE ZAPOSLENE IN ODHODKOV IZ PLAČ ZAPOSLENIH (NA PRIMER S SPREMEMBO BESEDILA V OPISU ODHODKA)..... 76

PRIPOROČILO 24 76

MINISTRSTVU ZA FINANCE PRIPOROČAMO, NAJ UREDI NAČIN EVIDENTIRANJA ZAMUDNIH OBRESTI TAKO, DA BO MOGOČE IZ KNJIGOVODSKIH EVIDENC PRIDOBIVATI PODATKE O IZPLAČANIH ZAMUDNIH OBRESTIH ZA SODNE POSTOPKE IN PORAVNAVE (NA PRIMER S PREDLOGOM SPREMEMB PRAVILNIKA)..... 76

PRIPOROČILO 25 77

MINISTRSTVU ZA FINANCE PRIPOROČAMO, NAJ UREDI ZUNAJBILANČNO EVIDENTIRANJE SPORNIH OBVEZNOSTI, VSAJ PO ŠTEVILU (V VIŠINI 1 EVRO). 77

PRIPOROČILO 26 80

VLADI REPUBLIKE SLOVENIJE PRIPOROČAMO, NAJ SPREJME USMERITVE ZA MIRNO REŠEVANJE SPOROV OZIROMA O SKLEPANJU PORAVNAV, NA PODLAGI KATERE BODO LAHKO MINISTRSTVA SPREJEMALA ODLOČITVE O SKLENITVI PORAVNAV IN PREVZEMALA SVOJO ODGOVORNOST. PRIPOROČAMO, NAJ DOLOČI NAMEN IN CILJE MIRNEGA REŠEVANJA SPOROV IN PRIČNE SPREMLJATI NAPREDEK DRŽAVE NA TEM PODROČJU NA CENTRALIZIRANI RAVNI. 80

PRIPOROČILO 27 81

VLADI REPUBLIKE SLOVENIJE PRIPOROČAMO, NAJ V OBLIKI NAVODIL ALI NA DRUG USTREZEN NAČIN DOLOČI NALOGE IN ODGOVORNOSTI POSAMEZNIH ORGANOV V POSTOPKU SKLEPANJA PORAVNAV TER INFORMACIJE, KI BI SI JIH MORALI ORGANI MED SEBOJ POSREDOVATI..... 81

5. PRILOGE

Priloga 1: Slovar uporabljenih izrazov

Zaradi lažjega razumevanja navajamo izraze, ki smo jih uporabili v revizijskem poročilu:

poravnava Republike Slovenije	Poravnave, ki so jih sklenila ministrstva, ko je bila tožena Republika Slovenija (niso upoštevane poravnave, ki so jih sklenile vladne službe).
sklenjene sodne in izvensodne poravnave	Poravnave, sklenjene od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2007, in vsa izplačila na podlagi teh sklenjenih poravnav do 31. 12. 2007 (izločene so poravnave, sklenjene pred tem datumom in po njem, ter izplačila poravnav, sklenjene pred 1. 1. 2005).
postopek sklepanja poravnav	Postopek od prejema spornega zahtevka na ministrstvo ali Državno pravobranilstvo do izplačila in dokumentiranja zadeve.
sporni zahtevki	Sporni račun, tožbeni zahtevki, ki ga prejme ministrstvo ali Državno pravobranilstvo ob dvomljivih in spornih terjatvah, ki so predmet sodnih ali izvensodnih postopkov.
organi	Ministrstva, vladne službe oziroma organi, ki sodelujejo v postopku sklenitve poravnave, delovna telesa, delovne skupine, Državno pravobranilstvo.
sodelovanje	Posredovanje informacij, organiziranje sestankov z organi in strankami.
informacije	Gradiva, mnenja, dokumentacija.
sredstva načrtovana v finančnem načrtu	Vključene so tudi prerazporeditve znotraj posameznega ministrstva.
zunanjí dejavniki	Subjektivni in objektivni dejavniki, ki vplivajo na sprejem odločitve in niso povezani s pravno presojo obravnave zadeve.

Priloga 2: Prikaz postopka sklenitve poravnave primera Puh

Primer sodne poravnave med Republiko Slovenijo, Ministrstvom za okolje in prostor, Agencijo Republike Slovenije za okolje in družbo Puh, d. d., Ljubljana

Zap. št.	Opravična številka pravnih zadev	Znesek terjatve (glavnica in izvršilni stroški v tolarjih)	Pravna podlaga in opis	Pregled odločitev sodišč po vsebinskih sklopih primera Puh
I. vsebinski sklop interventna dela				
1.	IX Pg 174/02	130.494.732,89 s pp* 705.990,00 s pp	Log pod Mangartom; <i>interventna dela</i> na Predelici, Koritnici in Mangrskem potoku <i>po Zakonu o ukrepih za odpravo posledic</i> plazov Stože v občini Bovec in plazov večjega obsega, nastalih na območju Republike Slovenije po 15. 10. 2000 ¹⁴⁹ , ki jih je Puh opravil od 1. 1. 2000 do 31. 3. 2001 (1. terjatev)	Ob sprejemanju odločitve o sklenitvi poravnave, ni bilo odločitve sodišča v podobni zadevi, zato predstavlja pravno omejitev za presojo v reviziji.
II. vsebinski sklop plačilo razlike v stopnji davka (v nadaljevanju: DDV)				
2.	III Pg 195/02	2.584.898,03 s pp 77.688,00 s pp	Vuhredšica, plačilo DDV po spremembi Zakona o davku na dodano vrednost, (2. terjatev)	Za plačilo razlike v stopnji DDV je bilo ob obravnavi predloga sklenitve poravnave že pravnomočno odločeno v podobni zadevi (10. terjatev) , sodba Višjega sodišča v Ljubljani št. I Pg 208/2002 z dne 9. 9. 2004 za plačilo 381.390,62 tolarja s proračunske postavke). Sodba prve stopnje je bila izdana v korist Republike Slovenije. Na drugi stopnji jo je sodišče potrdilo.
3.	II Pg 192/02	4.618.688,45 s pp 118.364,00 s pp	Škudljev jarek, DDV (3. terjatev)	

¹⁴⁹ Uradni list RS, št. 124/00.

Zap. št.	Opravična številka pravnih zadev	Znesek terjatve (glavnica in izvršilni stroški v tolarjih)	Pravna podlaga in opis	Pregled odločitev sodišč po vsebinskih sklopih primera Puh
III. vsebinski sklop opravljanje vodnogospodarske javne službe (v nadaljevanju: VGJS)				
4.	II Pg 27/04	3.193.767,13 s pp 61.621,00 s pp	izvajanje <i>VGJS</i> po Uredbi o načinu opravljanja obvezne republiške gospodarske javne službe na področju vodnega gospodarstva ¹⁵⁰ , območna pisarna Celje (4. terjatev)	4., 5., 6., 7. in 8. terjatev imajo enako pravno podlago kot 9. terjatev, ki je še v reševanju na Okrožnem sodišču v Ljubljani in ni bila predmet poravnave.
5.	I Pg 118/03	1.314.000,00 s pp 43.300,00 s pp	izvajanje <i>VGJS</i> območna pisarna Koper (5. terjatev)	Za 9. terjatev je bila 8. 9. 2004 izdana prvostopenjska sodba v korist Republike Slovenije, ker je bil tožbeni zahtevek družbe Puh v celoti zavrnjen, po pritožbi družbe Puh je bila sodba na drugi stopnji iz procesnih razlogov razveljavljena. Med izvajanjem revizije je bila ponovno v obravnavi na sodišču. Ob odločanju o sklenitvi poravnave je bila sicer znana odločitev sodišča v identičnem dejanskem stanju, ki pa ni bila pravnomočna in zato predstavlja pravno omejitev za presojo v reviziji.
6.	IX Pg 24/04	27.695.690,77 s pp 350.461,00 s pp	izvajanje <i>VGJS</i> , območna pisarna Kranj (6. terjatev)	
7.	I Pg 19/04	29.488.901,54 s pp 321.089,00 s pp	izvajanje <i>VGJS</i> , območna pisarna Ljubljana (7. terjatev)	
8.	VI Pg 24/04	10.953.950,46 s pp 135.740,00 s pp	izvajanje <i>VGJS</i> območna pisarna Maribor (8. terjatev)	
SKUPAJ poravnava IX Pg 174/2002		270.000.000,00 tolarjev	200.000.000,00 tolarjev; izplačilo 2006 s proračunske postavke 2228 – sanacija plazov velikega obsega 70.000.000,00 tolarjev; izplačilo v letu 2007 s proračunske postavke 3538 – izvajanje vodnogospodarske javne službe	

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 4/00.

Zap. št.	Opravična številka pravdne zadeve	Znesek terjatve (glavnica in izvršilni stroški v tolarjih)	Pravna podlaga in opis	Pregled odločitev sodišč po vsebinskih sklopih primera Puh
Ni predmet poravnave, med izvajanjem revizije je v reševanju na sodišču				
9.	III Pg 196/2003	14.407.067,10 tolarjev s pp	izvajanje VGJS območna pisarna Nova Gorica (9. terjatev)	

* - s pripadajočimi zakonitimi zamudnimi obrestmi.

Vir: podatki Ministrstva za okolje in prostor, Državnega pravobranilstva, Ministrstva za finance, Službe Vlade za zakonodajo in Generalnega sekretariata Vlade.

Tabela 2: Prikaz izdanih mnenj organov, ki so sodelovali pri sklenitvi poravnave družbe Puh, d. d., Ljubljana

Zap. št.	Izdana mnenja			VGJS				Opombe
	naziv organa, ki je mnenje izdal	naslovnik mnenja	datum izdaje mnenja	Log pod Mangartom 1. terjatev	DDV 2. in 3. terjatev	4. do 8. terjatve	9. terjatev	
1.	Ministrstvo za finance	Pravna služba ministrstva za finance	27. 12. 2005	✗	✗	✗	✗	Direktorat za javno premoženje je posredoval mnenje o odgovornem organu za pripravo vladnega gradiva, o vprašanju upravičenosti zahtevkov in dejanskemu stanju celotnega dolga, zagotovitvi sredstev za poravnavo obveznosti in o sporni ceni kapitalskih deležev družbe.
2.	Ministrstvo za finance	Državno pravobranilstvo	10. 1. 2006	✗	✗	✗	✗	Ista vsebina dopisa kot z dne 27. 12. 2005 pravni službi ministrstva.
3.	Ministrstvo za finance	Ministrstvo za okolje in prostor	20. 7. 2006	✗	✗	✗	✗	Mnenje, zakaj poplačilo predlagane poravnave z delnicami iste družbe ni možno in da je treba sredstva načrtovati v naslednjem proračunskem letu.
4.	Ministrstvo za finance	Generalni sekretariat Vlade	16. 11. 2006	✗	✗	✓	✗	Odklonilno mnenje na sklenitev poravnave, izrekli so se le o VGJS.
5.	Služba Vlade RS za zakonodajo	Ministrstvo za okolje in prostor	5. 7. 2006	✗	✗	✓	✗	Na obliko vladnega gradiva ni bilo pripomb, dodatno so zapisali svoje pomisleke o VGJS in o načinu poplačila z lastnimi delnicami.

Zap. št.	Izdana mnenja		VGJS					Opombe
	naziv organa, ki je mnenje izdal	naslovnik mnenja	datum izdaje mnenja	Log pod Mangartom 1. terjatev	DDV 2. in 3. terjatev	4. do 8. terjatve	9. terjatev	
6.	Služba Vlade RS za zakonodajo	Ministrstvo za okolje in prostor	14. 11. 2006	✖	✖	✖	✖	Izrekli so se o obličnosti vladnega gradiva (ali je vladno gradivo v skladu s Poslovníkom Vlade), na katerega ni bilo pripomb.
7.	Služba alternativnega reševanja sporov pri Okrožnem sodišču v Ljubljani	Ministrstvu za okolje in prostor	13. 4. 2006	✓	✓	✓	✖	Poravnava je ugodna, dogovorjeni znesek 270.000.000,00 tolarjev je za tretjino nižji od zneska tožbenega zahtevka, pri tem pa niso bili upoštevane zamudne obresti in stroški sodnega postopka.

Legenda:

- ✖ mnenje o tem ni bilo podano
- ✓ mnenje je bilo podano

Slika 20: Časovni prikaz postopka sklenitve poravnave družbe Puh, d. d., Ljubljana

obdobje od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2004

- 4. 1. 2001 Puh obvesti ministrstvo, da nadaljuje z izvajanjem del na plazu Stože. Ministrstvo nato opravi dva ogleda terena in Puhu ne prepove izvajanja del;
- 9. 2. 2001 komisija za vodnogospodarsko problematiko sestavi poročilo o vrednosti priznanih del, ki jih je opravil Puh, in predlaga ministrstvu, naj Puh nadaljuje z deli;
- 9. 3. 2001 ministrstvo obvesti Puh, da ne izvaja dela po potrjeni situaciji — nastanek spora;
- 6. 9. 2001 Puh zaprosi za mirno rešitev spora;
- 3. 7. 2002 ministrstvo imenuje člane komisije za ugotovitev možnosti za sklenitev poravnave;
- 20. 8. 2002 ustavitev pogajanj za sklenitev poravnave (22. 7. 2002 skupščina Puh);
- 6. 11. 2002 ministrstvo zavrne plačilo za pet terjatev iz izvajanja vodnogospodarske javne službe (5., 6., 7., 8. in 9. terjatev);
- v letu 2003 ministrstvo zavrača plačilo zahtevkov;
- v letu 2004 ministrstvo (Agencija za okolje) preučuje, v kolikšnem delu bi priznali opravljena dela za izvajanje vodnogospodarske javne službe in o tem obvesti Državno pravobranilstvo;
- 24. 6. 2004 Državno pravobranilstvo predlaga ministrstvu nadaljevanje pogajanj za mirno rešitev spora s Puh;
- 28. 9. 2004 Služba za alternativno reševanje sporov pri Okrožnem sodišču v Ljubljani sporoči Državnemu pravobranilstvu o možnosti mediacije za 4. terjatev; na mediacijo nato ni bilo dano soglasje;
- 22. 12. 2004 ministrstvo (agencija za okolje) zavrne plačilo 4. terjatve.

obdobje od 1. 1. 2005 do 31. 5. 2008

- 17. 1. 2005 stališče ministrstva o sklenitvi poravnave je odklonilno;
- 14. 3. 2005 ministrstvo nadaljuje pogajanja s Puh in sprejme odločitev o oblikovanju komisije za mirno rešitev spora s Puh;
- 26. 8. 2005 predlog Državnega pravobranilstva za skupni sestanek in skupno oblikovanje stališča o sklenitvi poravnave;
- 4. 10. 2005 soglasje Državnega pravobranilstva na nadaljevanje postopka mediacije, ministrstvo in Puh se v naslednjih dveh dneh dogovorita o poravnavi za osem terjatev na način poplačila s prodajo delnic Puh;
- 13. 4. 2006 Služba za alternativno reševanje sporov Okrožnega sodišča v Ljubljani sporoči ministrstvu, da je predlog poravnave ugoden;
- junija 2006 potekajo aktivnosti v mediaciji, ministrstvo pripravi vladno gradivo o sklenitvi poravnave;
- julija 2006 usklajevanje med Ministrstvom za okolje in prostor ter Ministrstvom za finance o načinu plačila zneska poravnave;
- 2. 8. 2006 Državno pravobranilstvo obvesti ministrstvo o razlogih, zakaj se ne strinjajo s poravnavo in predlaga rešitev spora na sodišču in preklic mediacije;
- 18. 9. 2006 Državno pravobranilstvo preklic mediacijo;
- 24. 11. 2006 sklenitev sodne poravnave;
- 29. 11. 2006 ministrstvo izvede izplačilo v znesku 200.000.000,00 tolarjev s proračunske postavke za sanacijo plazu velikega obsega;
- 30. 3. 2007 izplačilo v znesku 70.000.000,00 tolarjev s proračunske postavke za izvajanje vodnogospodarske javne službe;
- 23. 4. in 22. 5. 2008 ministrstvo sporoči Državnemu pravobranilstvu stališča za obravnavo 9. terjatve na sodišču.

Priloga 3: Študije primerov

Primer učinkovitega sodelovanja znotraj organizacijskih enot ministrstev

Primer Pub: Pri oblikovanju stališča o predlogu poravnave med Ministrstvom za okolje in družbo Puh s poplačilom finančnega premoženja sta učinkovito sodelovala pravna služba Ministrstva za finance in Direktorat za javno premoženje. Pravna služba je na podlagi obvestila Državnega pravobranilstva z dne 30. 11. 2005 o predlaganem načinu poplačila obvestila direktorat, ki je pristojen za upravljanje s finančnim premoženjem Republike Slovenije, vendar o predlogu ni bil predhodno obveščen. Direktorat je pripravil mnenje o predlogu poravnave in ga posredoval pravni službi v roku enega meseca, na tej podlagi je Ministrstvo za finance izdalo mnenje 10. 1. 2006 in ga poslalo Državnemu pravobranilstvu.

Primer neučinkovitega sodelovanja med ministrstvom v ožjem delu in organom v sestavi

Primer Stanovanjski sklad 05: Državno pravobranilstvo je poslalo Ministrstvu za finance sodbo za izplačilo zakonitih zamudnih obresti (februar 2005) in na zaprosilo ministrstva še dokumentacijo za ugotovitev organa, pristojnega za plačilo (marec in april 2005). Ministrstvo za finance je dokumentacijo proučilo in jo vrnilo Državnemu pravobranilstvu z navedbo, da je za plačilo pristojen organ v sestavi ministrstva (Carinska uprava Republike Slovenije). Državno pravobranilstvo je prevzelo vlogo posrednika med obema organoma in poslalo sodbo v izplačilo organu v sestavi. Ministrstvo in organ v sestavi sta se nato dogovorila o pristojnosti za plačilo in ministrstvo je izvršilo plačilo na podlagi sodbe (13. 6. 2005). Ker Ministrstvo za finance od prejema sodbe za izplačilo zakonitih zamudnih obresti ni ukrepalo dovolj hitro, je naslednji dan prišlo do sklepa o izvršbi (Državno pravobranilstvo ga je prejelo 14. 6. 2005). Tako je bilo prisiljeno plačati večje zamudne obresti in stroške izvršbe.

Primera učinkovitega sodelovanja med ministrstvi in Državnim pravobranilstvom

- *Primer Mapa:* V letu 1993 je Državno pravobranilstvo poslalo Carinski upravi Republike Slovenije (v nadaljevanju: carinska uprava) tožbo, da bi ta pripravila odgovor nanjo. Carinska uprava je od Carinarnice Koper takoj pridobila odgovor o stališču izpostave (neutemeljena tožba) in o tem obvestila Državno pravobranilstvo. V postopek se je vključilo tudi Ministrstvo za finance, ki je pripravilo stališče na podlagi dokumentacije, za katero je zaprosilo carinsko upravo, in na podlagi ocene glede izida pravde, za katero je zaprosilo Državno pravobranilstvo. Ves čas med potekom postopka na sodišču (do leta 2007) in vzporednimi pogajanji s tožnikom za poravnavo, ki jo je ponudil, so Ministrstvo za finance, carinska uprava in Državno pravobranilstvo zelo dobro sodelovali – organizirali so skupne sestanke ter med seboj komunicirali pisno in po telefonu. Državno pravobranilstvo je oba organa obveščalo o poteku dogajanja, skupaj so zaprosili tudi za mnenje zunanjih izvedencev, da bi določili ustrezno višino poravnave. Tudi Državno pravobranilstvo je ravnalo učinkovito, saj je primer povežalo s podobnim primerom, ki ga je obravnavalo Ministrstvo za finance.
- *Primer Est Poliuretani:* V letu 2005 je delovna skupina na ministrstvu za gospodarstvo pripravila predlog, da v sporu z drugo stranko počaka na odločitev sodišča (vmesno sodbo) glede ugotovitve odškodninske odgovornosti, nato pa se odloči o poravnavi. Ko je bila z vmesno sodbo utemeljena odgovornost državnih organov za povzročeno škodo drugi stranki, se je ministrstvo v sodelovanju z Državnim pravobranilstvom pritožilo na razsodbo. Sodelovanje med obema organoma je potekalo

ves čas postopka, tako po telefonu kot pisno. Ministrstvo je negativno odgovarjalo na številne ponudbe druge stranke za sklenitev poravnave in pri tem za mnenje o sklenitvi poravnave zaprosilo tudi Državno pravobranilstvo, ki se s poravnavo ni strinjalo. Višje sodišče je na koncu izdalo sodbo v korist Republike Slovenije.

Primer izboljšanja sodelovanja med ministrstvom in Državnim pravobranilstvom

Primer Jola: Stranka je v letu 1995 vložila zahtevek za plačilo odškodnine zaradi nezakonitega zaprtja prostocarinskih prodajaln in izgube dobička, na katerega se Ministrstvo za finance ni odzvalo, zato je vložila tožbo. Sodelovanje med ministrstvom in Državnim pravobranilstvom se je med postopkom izboljšalo, ker se je ministrstvo hitreje odzivalo na dopise Državnega pravobranilstva, kakovost pripravljenih odgovorov za pripravljalne vloge in posredovanje potrebne dokumentacije je bila boljša, Državno pravobranilstvo pa je bilo ministrstvu bolj pripravljeno svetovati glede ukrepanja v zadevi. Kljub temu da je stranka med postopkom podala več predlogov za poravnavo, se ministrstvo zanj ni odločilo, ker je po preučitvi zadeve s pomočjo Državnega pravobranilstva ugotovilo, da predlogi stranke niso bili ugodni. Menilo je, da bi bila odločitev sodišča lahko ugodnejša od predlagane poravnave, kar se je z izdano sodbo tudi potrdilo.

Primeri neučinkovitega sodelovanja ministrstev z Državnim pravobranilstvom

- *Primer HF:* V letu 2005 je stranka zaradi nastale škode pri merjenju zemljišča Ministrstva za okolje in prostor (Geodetska uprava Republike Slovenije) vložila zahtevek na Državno pravobranilstvo in predlagala poravnavo. Ministrstvo se je s predlaganim zneskom poravnave strinjalo in o tem obvestilo Državno pravobranilstvo, ki pa na podano soglasje ni odgovorilo, zato je prišlo v novembru 2006 do vložitve tožbe. Državno pravobranilstvo ministrstva od maja 2006 do februarja 2007 ni obveščalo o dogajanju glede zadeve – o vložitvi tožbe zoper ministrstvo in o pričakovani izdaji sodbe zaradi pripoznanja zahtevka na sodišču. Sodbo je posredovalo ministrstvu šele na podlagi njegovih poizvedb. Neučinkovito je sodelovalo tudi z drugo stranko – na dopise stranke se v šestih mesecih ni odzvalo, zato je moral pooblaščenec stranke trikrat posredovati, preden je dobil odgovor. Ministrstvo je po izdani sodbi obvestilo Državno pravobranilstvo, da ne namerava nositi pravnih stroškov in stroškov zamudnih obresti, ker so ti nastali zaradi neaktivnosti Državnega pravobranilstva, ki ni upoštevalo predloga ministrstva o sklenitvi poravnave.
- *Primer MO Koper – MJU:* V letu 2004 je Državno pravobranilstvo poslalo Davčnemu uradu Koper ponudbo druge stranke za poravnavo, podano med sodnim postopkom. Državno pravobranilstvo je Davčni urad Koper trikrat pozvalo (v razmiku po dva meseca) k odgovoru. Davčni urad Koper je nato v odločanje o sklenitvi poravnave vključil Davčno upravo Republike Slovenije, ki se je pozitivno opredelila do sklenitve poravnave, vendar Državnemu pravobranilstvu ni dala dovolj informacij za sklenitev poravnave, saj ni opredelila zneska, za katerega se je bila pripravljena poravnati. Državno pravobranilstvo tudi od druge stranke kljub pozivu ni pridobilo natančnega zneska predloga poravnave. V letu 2006 je Državno pravobranilstvo dvakrat pozvalo Davčno upravo Republike Slovenije, da znesek opredeli in zagotovi sredstva za poravnavo. Poslalo ji je tudi ponovno poravnalno ponudbo druge stranke, ki jo je Davčna uprava sprejela.
- *Primer Nadškofija Maribor:* Ministrstvo za šolstvo in šport je 18. 10. 2005 prejelo predlog stranke za sklenitev poravnave za odškodnino zaradi nezmožnosti uporabe nepremični po 72. členu ZDen. Stranka je predlog poravnave poslala tudi Državnemu pravobranilstvu. Državno pravobranilstvo je pri Ministrstvu za šolstvo in šport poizvedovalo, ali se strinja s sklenitvijo poravnave, a odgovora ni

prejelo skoraj štiri mesece. Ministrstvo državnemu pravobranilstvu tudi ni odgovorilo na njegove poizvedbe (iz septembra in oktobra 2006), ali namerava ministrstvo predlagati poravnano v obravnavo Vladi, ker je stranka že podpisala predlog poravnave. O dogajanju je Državno pravobranilstvo obvestil šele pooblaščenec ministrstva in ne samo ministrstvo, in sicer ustno na dan predvidenega podpisa poravnave (28. 12. 2006), ki ga je moralo v imenu ministrstva podpisati Državno pravobranilstvo.

- *Primer ZB:* V letu 2005 je Državno pravobranilstvo poslalo Agenciji za okolje Ministrstva za okolje in prostor tožbo druge stranke za izplačilo odškodnine in jo pozvalo, naj se opredeli do zadeve. Agencija za okolje je na poziv Državnega pravobranilstva odgovorila v roku, vendar šele po ponovnem pozivu. Postopek dogovarjanja o poravnavi je nato potekal med Državnim pravobranilstvom in odvetnikom druge stranke. Pri tem se je agencija za okolje na nekatere pozive Državnega pravobranilstva odzivala šele po poslanih pozivih in telefonskih klicih (potrebovala je na primer tri mesece, da se je opredelila do poravnalne ponudbe tožnika). Poleg tega je želela spremeniti svoje stališče glede poravnave, saj ga najprej ni uskladila z območno pisarno. Agencija za okolje tudi ni obveščala Državnega pravobranilstva o poteku postopka sklenitve poravnave na Vladi.
- *Primer MO Koper – MPra:* V letu 2005 je Državno pravobranilstvo na Ministrstvu za pravosodje poizvedovalo o možnostih izvensodne poravnave¹⁵¹, kot je predlagal odvetnik druge stranke (MO Koper). Ministrstvu za pravosodje je poslalo tri zaprosila, da se opredeli do sklenitve poravnave. V odgovor mu je Ministrstvo za pravosodje poslalo dopis, v katerem je predlagalo, naj o predlogu poravnave poizve za mnenje Ministrstvu za finance. Odgovor Ministrstva za finance po dodatnem pozivu Državnega pravobranilstva je bil, da ni pristojno za zadevo. Državno pravobranilstvo je nato zaprosilo za mnenje ekonomskega strokovnjaka, ki zanj opravlja pogodbeno delo, in ta je podal mnenje, da je poravnava ugodna za Republiko Slovenijo. Konec leta 2006 je Državno pravobranilstvo po dveh zaprosilih od Ministrstva za pravosodje prejelo nov predlog poravnave. Poravnano je bilo tako mogoče skleniti le zaradi vztrajnosti Državnega pravobranilstva.

Primeri obveščanja Državnega pravobranilstva o danih soglasjih Vlade na poravnave

- *Primer Nadškofija Maribor:* Državno pravobranilstvo je v imenu Republike Slovenije podpisalo poravnano isti dan, ko je prejelo sklep Vlade (28. 12. 2006). Ministrstvo za šolstvo in šport ni predhodno obvestilo Državnega pravobranilstva, da je na Vlado podalo predlog za sklenitev poravnave, čeprav je Državno pravobranilstvo že dva meseca pred tem posredovalo na ministrstvo, da nameravajo sami podati predlog poravnave, če ga ne predloži ministrstvo.
- *Primer MO Koper – MPra:* V letu 2006 je Državno pravobranilstvo poslalo predlog poravnave Ministrstvu za pravosodje in ga prosilo, naj ga pošlje v obravnavo na Vlado. Ministrstvo za pravosodje je po elektronski poti obveščalo Državno pravobranilstvo o obravnavi gradiva na Vladi pred obravnavo in po njej, obvestilo ga je o zagotovitvi sredstev za poravnano in na njegovo zaprosilo tudi o izplačilu.

Primer neučinkovite izvedbe izplačila

Primer HF: Državno pravobranilstvo je 15. 3. 2007 posredovalo Ministrstvu za finance sodbo v izplačilo in mu pri tem dala slaba navodila (po odločbi sodišča) za izplačilo dolgovanega zneska v delu, ki se je nanašal na plačilo stroškov pooblaščenca v sodnem postopku. Ministrstvo za finance je po danih navodilih

¹⁵¹ Poravnava je bila dogovorjena že v letu 2003, vendar je druga stranka dogovor prekinila.

izplačalo tako le zakonske zamudne obresti (2.429 evrov), ne pa tudi stroškov zastopanja pooblaščenca v sodnem postopku (1.124 evrov). Pooblaščenec je posredoval urgenco Državnemu pravobranilstvu, ki je nato obvestilo Ministrstvo za finance. Ministrstvo za finance je 3. 5. 2007 izplačalo še razliko in pred izvedbo obeh nakazil je obvestilo tudi pooblaščenca stranke.

Primeri obračuna zamudnih obresti po različnih metodah

- *Primer Pub:* Ministrstvo za okolje in prostor je v dodatnih pojasnilih k vladnemu gradivu predloga poravnave predložilo tudi dva obračuna zamudnih obresti dolgovanih zneskov po konformnem in po linearnem izračunu. Tako so za primer 1. terjatve (po vrednosti je predstavljala 62,04 odstotka vseh vtoževanih zneskov glavnice) obresti po konformnem izračunu znašale 190.445.504 tolarjev in po linearnem izračunu 128.328.163 tolarjev, pri tem pa so pri obeh izračunih upoštevali obdobje od 28. 5. 2001 do 30. 10. 2006. Ministrstvo je napačno določilo začetek obračunskega obdobja, ker bi morale upoštevati 60-dnevni plačilni rok za investicijske odhodke (po 13. členu Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2001¹⁵²) in tako bi obresti po linearnem izračunu znašale 125.028.612 tolarjev, po konformnem pa 183.420.330 tolarjev. Glede na tedaj že znano odločitev sodišč o pravilnosti metode obračuna zakonskih zamudnih obresti bi ministrstvo moralo upoštevati linearno metodo obračuna. Ministrstvo je tako dolgovani znesek za primer 1. terjatve preveč obračunalo za 3.299.550. tolarjev.
- *Primer Jola:* V letu 2007 je Ministrstvo za finance po delno pravnomočni sodbi sodišča 1. stopnje plačalo 543.388 evrov (po linearni metodi izračuna zamudnih obresti), ker je bilo z vmesno sodbo leta 2002 že pravnomočno razsojeno, da je ministrstvo odgovorno za škodo, ki je nastala tožniku zaradi izgubljenega dobička v obdobju od 1. 9. 1993 do 31. 12. 1995. Po sklepu o izvršbi z dne 11. 6. 2007 je plačalo še 448.662 evrov. Ta znesek predstavlja razliko, do katere pride zaradi uporabe konformne metode obračuna obresti.

Primer zagotavljanja finančnih sredstev za sklenitev poravnave

Primer Nadškofija Maribor: Ministrstvo za finance je prejelo vladno gradivo na isti dan, kot je bila sklenjena poravnava (28. 12. 2006). Ministrstvo je bilo s tem obveščeno, da mora izvršiti izplačilo s postavke 4629 za uresničevanje denacionalizacije¹⁵³, ki spada v njegovo pristojnost. Pred tem Ministrstvo za šolstvo in šport ni obvestilo Ministrstva za finance, da je treba v letu 2006 izvesti izplačilo v znesku 1.051.800.000 tolarjev in se ni pozanimalo, ali so sredstva zagotovljena, čeprav je o bodoči obveznosti vedelo že tri mesece pred tem (stranka je podpisala poravnavo v septembru 2006). Ministrstvo za finance je prvi obrok poravnave izplačalo 31. 12. 2006, drugi obrok pa v znesku 2.926.056 evrov 31. 7. 2007. Na proračunski postavki v letu 2007 Ministrstvo za finance ni imelo načrtovanih in zagotovljenih dovolj sredstev za izvršitev izplačila (zaradi plačila odškodnine Nadškofiji Maribor je ministrstvo porabilo 47 odstotkov več sredstev, kot jih je načrtovalo), zato je bilo treba iz tekoče proračunske rezerve prerazporediti dodatnih 1.192.056 evrov¹⁵⁴.

¹⁵² Uradni list RS, št. 32/01.

¹⁵³ Uresničevanje Zakona o denacionalizaciji.

¹⁵⁴ Obrazložitev zaključnega računa za leto 2007.

Bedimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

