



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

30 1994 RS
2024 RS

REVIZIJSKO POROČILO

Ureditev sistema sodniškega pripravništva



2024

4 KAKOVOSTNO
IZOBRAŽEVANJE



16 MIR, PRAVIČNOST
IN MOČNE
INSTITUCIJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Ureditev sistema sodniškega pripravništva

Številka: 320-4/2023-39

Ljubljana, 17. decembra 2024

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost ureditve sistema sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2020 do leta 2022. Po mnenju računskega sodišča je bil sistem sodniškega pripravništva urejen **delno učinkovito**.

Namen sodniškega pripravništva izhaja iz Zakona o pravniškem državnem izpitu iz leta 1995, ki je bil zadnjič noveliran leta 2007. Ta ureja usposabljanje ter strokovni izpit enotno tako za opravljanje funkcij sodnik, državni tožilec, generalni državni odvetnik ter poklicev odvetnik in notar kot za opravljanje drugih del, za katere se z zakonom zahteva kot pogoj enoten pravniški državni izpit. Vizijo usposabljanja pravnikov po končanem študiju na pravnih fakultetah je Vlada Republike Slovenije zapisala v Strategiji ravnanja s človeškimi viri v pravosodju do leta 2020, pri čemer Ministrstvo za pravosodje za obdobje po letu 2020 ni pripravilo strateškega dokumenta, ki bi določal strateške cilje na področju pravosodja, sodniškega pripravništva in pravniškega državnega izpita.

Cilji izvajanja sodniškega pripravništva so bili nazadnje določeni leta 2003 in 2007 v zadnjih dveh novelah Zakona o pravniškem državnem izpitu, pri čemer so se razmere na področju števila kandidatov za sodniško pripravništvo od takrat bistveno spremenile in cilji, ki sta jih zasledovali noveli, niso več aktualni. V želji po temeljiti prenovi sistema sodniškega pripravništva in izpita za opravljanje funkcij ter poklicev s posebnim ustavnopravnim pomenom je Ministrstvo za pravosodje pripravilo dva osnutka zakona o državnih izpiti pravnikov, vendar ju ni posredovalo v nadaljnjo obravnavo, zato ni bilo sprejetih novih predpisov ali sprememb veljavnih predpisov, ki urejajo oziroma so povezani s sodniškim pripravništvom in pravniškim državnim izpitom.

Skupno število mest za sodniške pripravnike je v veljavnih pravnih podlagah nespremenjeno že več kot 15 let in ne odraža realnih potreb. Ministrstvo za pravosodje ni spremljalo realnih potreb niti po sodniških pripravnikih niti po številu zaposlenih s pravniškim državnim izpitom v poklicih v pravosodju, zato tudi ni poznalo razlogov za ta odstopanja. Ne glede na to, da je vrhovno sodišče, ki je pristojno za ugotavljanje dejanskih potreb po zaposlenih s pravniškim državnim izpitom v sodstvu, vsako leto pripravljalo skupni kadrovski načrt za sodišča, pa dolgoročno teh potreb ni ugotavljalo in posledično ni ocenilo, koliko sodniških pripravnikov bi potrebovali izključno za potrebe sodstva.

Vrhovno in višja sodišča so sodelovala s pravnimi fakultetami in izvajala tudi druge aktivnosti ozaveščanja o poklicih v sodstvu, vendar so sodniški pripravniki ocenili, da te aktivnosti niso bile zadostne, saj med študijem večina študentov prava ni spoznala kariernih možnosti v sodstvu po opravljenem pravniškem državnem izpitu. Vrhovno in višja sodišča so zainteresiranim pravnikom

zagotavljala informacije o izvajanju sodniškega pripravništva, o pogojih ter pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov ter kariernih možnostih v sodstvu po opravljenem sodniškem pripravništvu oziroma pravniškem državnem izpitu, vendar so bile te po mnenju sodniških pripravnikov pomanjkljive oziroma tudi napačne.

Plačilo za delo sodniških pripravnikov, ki sodniškim pripravnikom predstavlja enega pomembnejših dejavnikov pri izbiri zaposlitve, je bilo v povprečju za 29 % nižje od bruto povprečne plače v Republiki Sloveniji, zaradi česar je bilo sodniško pripravništvo v primerjavi z ostalimi poklici manj zanimivo. Prav tako vsa sodišča niso razpolagala z ustreznimi prostori in opremo za njihovo delo.

Program sodniškega pripravništva, ki so ga za posameznega sodniškega pripravnika pripravila višja sodišča, zajema izvedbo obveznega in izbirnega usposabljanja. Višja sodišča programov dela za posamezne sodniške pripravnike niso dovolj konkretizirala in uskladila, da bi lahko na njihovi podlagi tako mentorji kot tudi sodniški pripravniki vedeli, kolikšno količino in vsebino dela bi moral opraviti sodniški pripravnik. Vsebina programa obveznega usposabljanja je v predpisih določena in je neposredno povezana z opravljanjem pisnega dela pravniškega državnega izpita. Vsebina programa izbirnega usposabljanja, ki predstavlja daljši del sodniškega pripravništva, je prepuščena organu oziroma instituciji, kjer se izvaja izbirni del usposabljanja. Višja sodišča so pri določitvi vsebine izbirnega usposabljanja večinoma sledila željam sodniških pripravnikov, zaradi česar ti v času usposabljanja niso bili deležni vseh vsebin, ki so del preveritev za opravljanje ustnega dela pravniškega državnega izpita.

Tako sodniški pripravniki kot kandidati za pravniški državni izpit, ki niso sodniški pripravniki, so morali opraviti dva obvezna kolokvija. Za sodniške pripravnike sta se izvajala različno na sodiščih, za kandidate, ki niso sodniški pripravniki, pa sta se izvajala enako kot pisni del pravniškega državnega izpita. Zato sodniški pripravniki pri pripravah na pisni del pravniškega državnega izpita niso bili v enakem položaju kot kandidati za pravniški državni izpit, ki niso sodniški pripravniki.

Predsedniki višjih sodišč so nadzor nad usposabljanjem sodniških pripravnikov, ki opravljajo delo na prvostopenjskih sodiščih, s pooblastilom prenesli na prvostopenjska sodišča, zaradi česar niso imeli celovitega vpogleda v obseg dela in način opravljanja delovnih obveznosti sodniških pripravnikov ter v aktivnosti mentorjev pri usposabljanju sodniških pripravnikov. Ker višja sodišča niso pripravila navodil oziroma smernic za delo mentorjev s sodniškimi pripravniki, so imeli mentorji različne zahteve glede načina opravljanja dela sodniških pripravnikov.

Ministrstvo za pravosodje je vodilo evidenco opravljanja pravniškega državnega izpita, ki pa ločeno ne prikazuje sodniških, državnotožilskih in državnoodvetniških pripravnikov, ki lahko prejmejo poziv za sklenitev delovnega razmerja na sodišču, državnem tožilstvu ali državnem odvetništvu za čas opravljenega pripravništva. Ministrstvo za pravosodje je sodniškim pripravnikom po opravljenem pravniškem državnem izpitu vročalo pozive za sklenitev delovnega razmerja skladno s predpisi. Pri odločanju o predlogih za sklenitev delovnega razmerja, če je bilo teh več, je upoštevalo predvsem kriterij zaposlitve pri organu, pri katerem je sodniški pripravnik opravljal pripravništvo, ni pa upoštevalo kadrovske potrebe sodišč niti interesa sodniškega pripravnika. Ministrstvo za pravosodje ni sistematično spremljalo in vodilo seznama o predlogih pravosodnih organov po zaposlenih, koliko bi jih zaposlili in za koliko časa, je pa sodniške pripravnike, če so ti odklonili sklenitev delovnega razmerja po prejemu poziva, pozvalo k povrnitvi stroškov izobraževanja.

Vrhovno in višja sodišča so raziskovala vzroke za upad zanimanja za sodniško pripravništvo, ko so se sodišča leta 2022 začela soočati s problematiko pomanjkanja sodniških pripravnikov in je to privedlo do nezasedenih prostih delovnih mest strokovnih sodelavcev na vseh sodiščih. Prepoznane so bile nekatere težave pri izvajanju sodniškega pripravništva in izvedeni parcialni ukrepi, kljub temu pa do prenove sistema sodniškega pripravništva oziroma sprememb veljavnih predpisov, ki urejajo sodniško pripravništvo, še ni prišlo.

Računsko sodišče je Ministrstvu za pravosodje, Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije in višjim sodiščem v Celju, Kopru, Ljubljani in Mariboru podalo več **priporočil**.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev sodniškega pripravništva	9
1.2.1 Število pripravniških mest in financiranje sodniškega pripravništva	15
1.3 Predstavitev revidirancev	18
1.3.1 Ministrstvo za pravosodje	18
1.3.2 Vrhovno sodišče Republike Slovenije	19
1.3.3 Višja sodišča v Celju, Kopru, Ljubljani in Mariboru	20
1.4 Revizijski pristop	21
1.4.1 Anketa sodniškim pripravnikom	22
1.4.2 Vprašalnik sodnikom mentorjem sodniških pripravnikov	23
2. Ugotovitve	24
2.1 Dolgoročne podlage za izvajanje sodniškega pripravništva	24
2.1.1 Določitev namena in vizije sodniškega pripravništva	24
2.1.2 Zagotavljanje potrebne kadrovske opremljenosti sodišč	31
2.1.3 Vstopanje potrebnega števila sodniških pripravnikov v poklice v pravosodju	42
2.2 Izvajanje sodniškega pripravništva	49
2.2.1 Spodbujanje zanimanja za sodniško pripravništvo	49
2.2.2 Zagotavljanje pogojev za delo sodniškim pripravnikom	53
2.2.3 Usposabljanje s pomočjo sodnikov mentorjev	75
2.2.4 Vročanje pozivov in sklenitev delovnega razmerja	89
2.3 Ugotavljanje in odpravljanje vzrokov za upad sodniških pripravnikov	97
2.3.1 Ugotavljanje in odpravljanje vzrokov za upad zanimanja za sodniško pripravništvo	97
2.3.2 Spremljanje in analiziranje števila sodniških pripravnikov po opravljenem PDI	101
2.3.3 Ugotavljanje in odpravljanje vzrokov za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva	104
3. Mnenje	106
4. Priporočila	110
5. Priloge	112

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti ureditve sistema sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2020 do leta 2022 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 27. 3. 2023.

Náša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti ureditve sistema sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2020 do leta 2022. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴ tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ureditve sistema sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2020 do leta 2022.

Predmet revizije je ureditev sistema sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji. Revizija se nanaša na obdobje od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2022. Da bi lahko odgovorili na glavno revizijsko vprašanje: **ali je bil sistem sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji urejen učinkovito**, smo pridobili odgovore na naslednja podvprašanja:

- ali so zagotovljene dolgoročne podlage za izvajanje sodniškega pripravništva, ki omogočajo čim hitrejši vstop sodniških pripravnikov v poklice v pravosodju⁵;
- ali se izvajajo aktivnosti, ki prispevajo k pokrivanju potreb po obstoječi in pričakovani kadrovski opremljenosti sodišč s poklici v pravosodju;
- ali se ugotavljajo in odpravljajo vzroki za upad in odhajanje sodniških pripravnikov iz sodstva.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-4/2023/8.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

⁵ Pod pojmom "poklici v pravosodju" smo v tem poročilu obravnavali poklice z navedbo delovnega mesta na sodiščih (sodnik, višji pravosodni svetovalec (PDI) – strokovni sodelavec, pravosodni svetnik (PDI) – višji strokovni sodelavec), tožilstvih (državni tožilec, višji pravosodni svetovalec (PDI) – strokovni sodelavec, pravosodni svetnik (PDI) – višji strokovni sodelavec) in državnih odvetništvih (generalni državni odvetnik, namestnik generalnega državnega odvetnika, višji državni odvetnik, državni odvetnik, kandidat za državnega odvetnika – državnoodvetniški kandidat), ki so določeni v 8. poglavju Zakona o sodiščih (v nadaljevanju: ZS; Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNeP, 33/11, 75/12 – ZSPDLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOPĐVE), v 3. poglavju Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19, 139/20, 54/21 in 105/22 – ZZNSPP), 5. poglavju Zakona o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: ZDOdv; Uradni list RS, št. 23/17), Zakonu o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS, št. 30/90, 2/91-I, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 109/12 in 21/13) in Prilogi 1 k Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (v nadaljevanju: uredba; Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20, 168/20, 31/21, 54/21, 203/21, 29/22, 80/22, 103/22 in 125/22).

Sodila za presojo učinkovitosti so predstavljena v točkah 2.1., 2.2. in 2.3. tega poročila. Sistem sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji smo ocenili kot učinkovit, če je bilo poslovanje Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: ministrstvo), Vrhovnega sodišča v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: vrhovno sodišče), Višjega sodišča v Celju, Višjega sodišča v Kopru, Višjega sodišča v Ljubljani in Višjega sodišča v Mariboru v pretežnem delu skladno s sodili za presojo učinkovitosti. Sistem sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji smo ocenili kot neučinkovit, če poslovanje ministrstva, vrhovnega sodišča in višjih sodišč v Celju, Kopru, Ljubljani in Mariboru v pretežnem delu ni bilo skladno s sodili za presojo učinkovitosti. V ostalih primerih je bil sistem sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji ocenjen kot delno učinkovit.

Zaradi boljšega razumevanja področja so v revizijskem poročilu prikazani tudi podatki in aktivnosti pred letom 2020 ter podatki in aktivnosti po letu 2022, o katerih nismo izrekli mnenja.

1.2 Predstavitev sodniškega pripravništva

Pravosodni sistem ima pomemben nacionalni in strateški pomen pri varstvu pravic državljanov, gospodarskem razvoju in blaginji. Delovanje učinkovitega pravosodja je eden ključnih ukrepov za zagotavljanje spodbudnega podjetniškega okolja. Pri tem pa sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu postavlja vse večje zahteve z vidika nacionalnih mehanizmov učinkovitega varstva pravice do sojenja v razumnem roku.⁶

Sodniško pripravništvo, ki ga posebej ureja Zakon o pravniškem državnem izpitu⁷ (v nadaljevanju: ZPDI), predstavlja enega izmed dveh načinov, na podlagi katerega lahko posameznik po pridobljenem strokovnem naslovu magister prava ali univerzitetni diplomirani pravnik (v nadaljevanju: diplomirani pravnik) pridobi pravico do opravljanja pravniškega državnega izpita (v nadaljevanju: PDI). PDI je ena od osnovnih zahtev za delovanje v pravosodju, saj je predpogoj za imenovanje funkcije sodnika, državnega tožilca, generalnega državnega odvetnika in njegovega namestnika (v nadaljevanju: pravosodne funkcije), za poklica odvetnik in notar ter za zaposlitev strokovnih sodelavcev na sodiščih in državnih tožilstvih ter državnih odvetnikov na državnih odvetništvih. PDI je pomemben tudi za delovanje pravnikov izven sodstva, saj je pogoj za zastopanje pred vsemi sodišči, razen pred okrajnimi. K PDI je mogoče pristopiti tudi brez opravljenega sodniškega pripravništva, vendar šele po obdobju redne zaposlitve, ki je daljše od trajanja sodniškega pripravništva, pri določenih drugih delodajalcih⁸.

⁶ Strategija pravosodje 2020, sprejeta na 23. redni seji vlade dne 19. 7. 2012.

⁷ Uradni list RS, št. 83/03 – uradno prečiščeno besedilo, 111/07, 40/12 – ZUJF in 36/19 – ZOdv-F. ZPDI ureja pogoje za sprejem v sodniško pripravništvo, način izbire kandidatov, trajanje in potek sodniškega pripravništva, izbirno usposabljanje in pravniški državni izpit.

⁸ 1. alineja prvega odstavka 19.a člena ZPDI določa najmanj redno delovno razmerje: a) 32 mesecev s polnim delovnim časom pri sodnem svetu, sodišču, državnem tožilstvu, državnem odvetništvu, odvetniku, notarju, osebi, ki opravlja dejavnost brezplačne pravne pomoči s soglasjem ministra, pristojnega za pravosodje, ali ministrstvu, pristojnem za pravosodje, na pravnih delih po pridobljenem strokovnem naslovu univerzitetni diplomirani pravnik oziroma magister prava; b) 48 mesecev s polnim delovnim časom pri ustavnem sodišču, zakonodajnem organu, v državni upravi in v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, pri pravni fakulteti, visoki pravni šoli ali v pravni osebi na pravnih delih po pridobljenem strokovnem naslovu univerzitetni diplomirani pravnik oziroma magister prava.

Oseba, ki izpolnjuje pogoje za sodniškega pripravnika, vloži prijavo za opravljanje pripravništva pri predsedniku tistega višjega sodišča, na območju katerega želi opravljati pripravništvo. Če je prijavljenih za opravljanje pripravništva več kandidatov, kot je prostih mest sodniških pripravnikov, določi predsednik višjega sodišča prednostne vrstne rede za zasedbo prostih mest.

Pripravništvo traja 2 leti. Opravlja se v 2 sklopih, in sicer kot obvezno usposabljanje v trajanju 8 mesecev ter kot izbirno usposabljanje v trajanju 16 mesecev. Obvezno usposabljanje se izvaja na sodiščih, praviloma na posameznih sodiščih prve stopnje, lahko pa deloma tudi pri državnih tožilstvih. Izbirno usposabljanje se izvaja pri precej širšem krogu subjektov, in sicer se lahko izvaja na sodišču, ustavnem sodišču, pri državnem tožilstvu, zakonodajnem organu, v državni upravi in v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, pri notarju ali odvetniku, državnem odvetništvu⁹, pravni fakulteti ali visoki pravni šoli in na pravnih delih v pravni osebi. Organizacija izvajanja sodniškega pripravništva je v pristojnosti 4 višjih sodišč splošne pristojnosti. Po zaključenem usposabljanju sodniškega pripravnika se pristojnost 4 višjih sodišč splošne pristojnosti za sodniške pripravnike zaključijo.

Sodniški pripravnik opravlja usposabljanje kot oseba v delovnem razmerju na sodišču, lahko pa tudi kot oseba v delovnem razmerju pri drugem delodajalcu v okviru izobraževanja, ki ga zagotavlja delodajalec, oziroma volontersko¹⁰. Višja sodišča organizirajo usposabljanje za 3 kategorije sodniških pripravnikov¹¹:

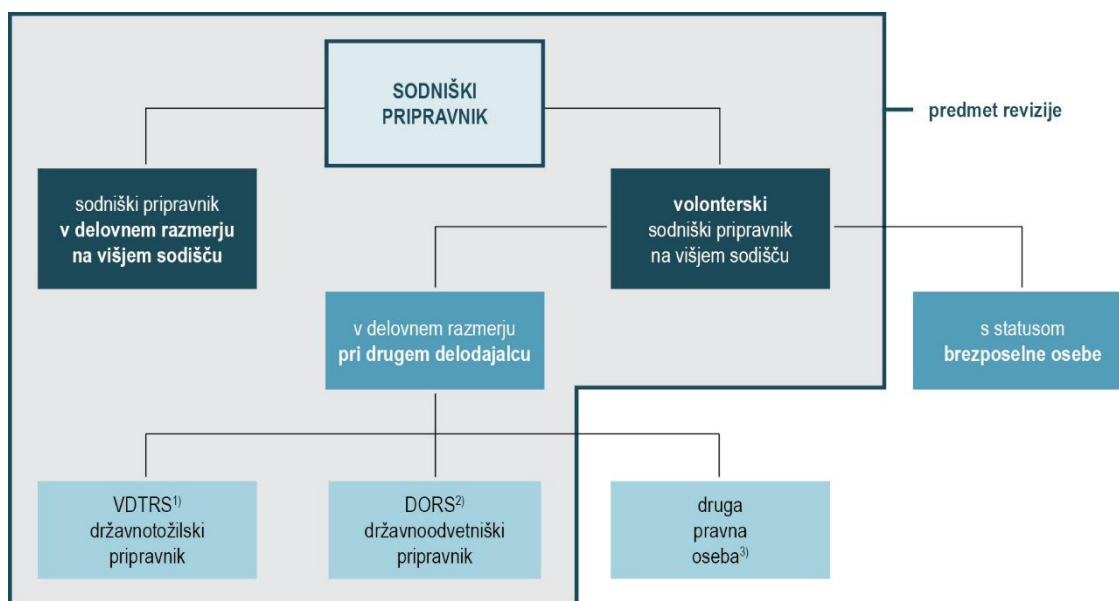
- sodniški pripravnik v delovnem razmerju na višjem sodišču,
- volonterski sodniški pripravnik s statusom brezposelne osebe in
- volonterski sodniški pripravnik v delovnem razmerju pri drugem delodajalcu, kamor spadajo tudi državnotožilski in državnoodvetniški pripravniki.

Sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na višjem sodišču in volontersko pripravništvo s statusom brezposelne osebe lahko na sodiščih traja 2 leti. Za ostale volonterske sodniške pripravnike v delovnem razmerju pri drugem delodajalcu pripravništvo na sodiščih traja največ 8 mesecev in obsega le obvezno usposabljanje. Slika 1 prikazuje različne kategorije sodniških pripravnikov, kot jih upoštevajo višja sodišča pri izvajanju sodniškega pripravništva.

⁹ V ZPDI je uporabljen izraz "državno pravobranilstvo". Na podlagi ZDOdv izraza "državno pravobranilstvo" ali "pravobranilstvo" pomenita državno odvetništvo.

¹⁰ Vrhovno sodišče v letnih poročilih o učinkovitosti in uspešnosti sodišč (v nadaljevanju: LPUUS) med volonterske pripravnike vključuje tudi sodniške pripravnike v delovnem razmerju pri drugem delodajalcu.

¹¹ 3. člen ZPDI kot volonterske pripravnike pojmuje zgolj tiste, ki imajo status brezposelne osebe, sodišča pa v to skupino uvrščajo (in tako tudi poročajo) tudi zaposlene pri drugem delodajalcu. V tem poročilu smo upoštevali kategorije sodniških pripravnikov, kot jih uporabljajo vrhovno sodišče in višja sodišča.

Slika 1 Kategorije sodniških pripravnikov

Opomba: ¹⁾ VDTRS – Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: državno tožilstvo) ¹²;

²⁾ DORS – Državno odvetništvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: državno odvetništvo);

³⁾ na sodišču, na ustavnem sodišču, pri zakonodajnem organu, v državni upravi in v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, pri notarju, pri odvetniku, na pravni fakulteti ali visoki pravni šoli, na pravnih delih v pravni osebi.

Vir: ZPDI, Bela knjiga o prenovi kariernega razvoja javnih uslužbencev v sodstvu (v nadaljevanju: bela knjiga), oktober 2021¹³.

Podrobnejši program sodniškega pripravništva je določilo ministrstvo s Pravilnikom o programu sodniškega pripravništva in pravniskem državnem izpitu¹⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o programu), posamičen razpored pa odredi predsednik višjega sodišča. V času sodniškega pripravništva se mora pripravnik udeležiti obveznih oblik izobraževanja, določenih s programom sodniškega pripravništva. Obvezne oblike izobraževanja se izvajajo na sodiščih ter na Centru za izobraževanje v pravosodju (v nadaljevanju: CIP), ki deluje v okviru ministrstva.

Delo sodniškega pripravnika spremljajo oziroma vodijo sodniki mentorji, državni tožilci mentorji in druge osebe, ki jih določijo predsedniki sodišč in vodje državnih tožilstev oziroma vodje posameznih oddelkov, kamor je sodniški pripravnik razporejen. Nadzor nad usposabljanjem izvaja predsednik višjega sodišča, na območju katerega se sodniški pripravnik usposablja. Sodniki ali druge osebe, ki so določene za spremljanje dela in obveznih oblik izobraževanja sodniškega pripravnika, po končanem usposabljanju na posameznem področju izdelajo pisno mnenje in izdajo potrdilo o opravljenih

¹² Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 110/02) izraza "Državno tožilstvo Republike Slovenije" oziroma "državno tožilstvo" pomenita Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije.

¹³ Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) se je z belo knjigo seznanila na 17. redni seji dne 22. 9. 2022 (sklep št. 70000-3/2022/4).

¹⁴ Uradni list RS, št. 26/08, 40/09, 40/11 in 17/19.

obveznih oblikah izobraževanja. Mnenje sodnika o delu sodniškega pripravnika je sestavljeno skladno z Navodilom za sestavo mnenj o delu sodniškega pripravnika in potrdil o obveznih oblikah izobraževanja¹⁵ (v nadaljevanju: navodilo za sestavo mnenj).

Sodniško pripravništvo se zaključi s PDI. Sodniški pripravnik, ki je opravil sodniško pripravništvo kot oseba v delovnem razmerju na sodišču, mora v enem letu po zaključku pripravništva na CIP vložiti zahtevo za opravljanje PDI in pristopiti k PDI, sicer izgubi pravico opravljati PDI. Za ostale sodniške pripravnike ni predpisane zahteve glede roka za vložitev zahteve za opravljanje PDI. Z organizacijo in izvedbo PDI se ukvarja CIP. PDI je sestavljen iz pisnega in ustnega dela. Povprečni čas priprave na PDI sodniškega pripravnika je 6 mesecev po končanem usposabljanju. V tem času so osebe, ki so opravljale sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, praviloma prijavljene kot brezposelne osebe na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje¹⁶.

Najpozneje v 30 dneh po opravljenem PDI minister, pristojen za pravosodje (v nadaljevanju: minister), na predlog predstojnika organa, pri katerem obstaja ustrezno prosto delovno mesto, pisno pozove¹⁷ sodniškega, državnotožilskega in državnoodvetniškega pripravnika na delo v smislu sklenitve delovnega razmerja, in sicer največ za toliko časa, kolikor je trajalo pripravništvo s sklenjenim delovnim razmerjem. Sodniški pripravnik, ki je opravil sodniško pripravništvo kot oseba v delovnem razmerju na sodišču, ter državnotožilski in državnoodvetniški pripravnik morajo po uspešno opravljenem PDI skleniti delovno razmerje za ustrezno delovno mesto na sodišču, pri državnem tožilstvu, državnem odvetništvu ali ministrstvu, pristojnem za pravosodje, za toliko časa, kolikor je trajalo pripravništvo, ali za krajši čas, kakor v pozivu določi ministrstvo. Kdor delovnega razmerja na poziv ministra ne sklene, mora povrniti stroške izobraževanja v višini seštvetka bruto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva. Sodniški pripravnik, ki mu poziv ni bil vročen v roku 30 dni po opravljenem PDI, je prost obveznosti.

Slika 2 prikazuje najhitrejšo pot od univerzitetnega diplomiranega pravnika oziroma magistra prava do izvolitve v sodnika¹⁸. Prikazane so različne poti do PDI, s poudarkom na sodniškem pripravništvu. Študijski program prava v Republiki Sloveniji izvajajo 3 fakultete, in sicer Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Evropska pravna fakulteta Nova univerza.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila povprečna starost magistrrov prava ob zaključku študija na teh fakultetah 27,5 leta. Pravnik je po opravljenem sodniškem pripravništvu v delovnem

¹⁵ Uradni list RS, št. 89/03.

¹⁶ Podatek na podlagi ankete računskega sodišča sodniškim pripravnikom (več o tem v točki 1.4.1).

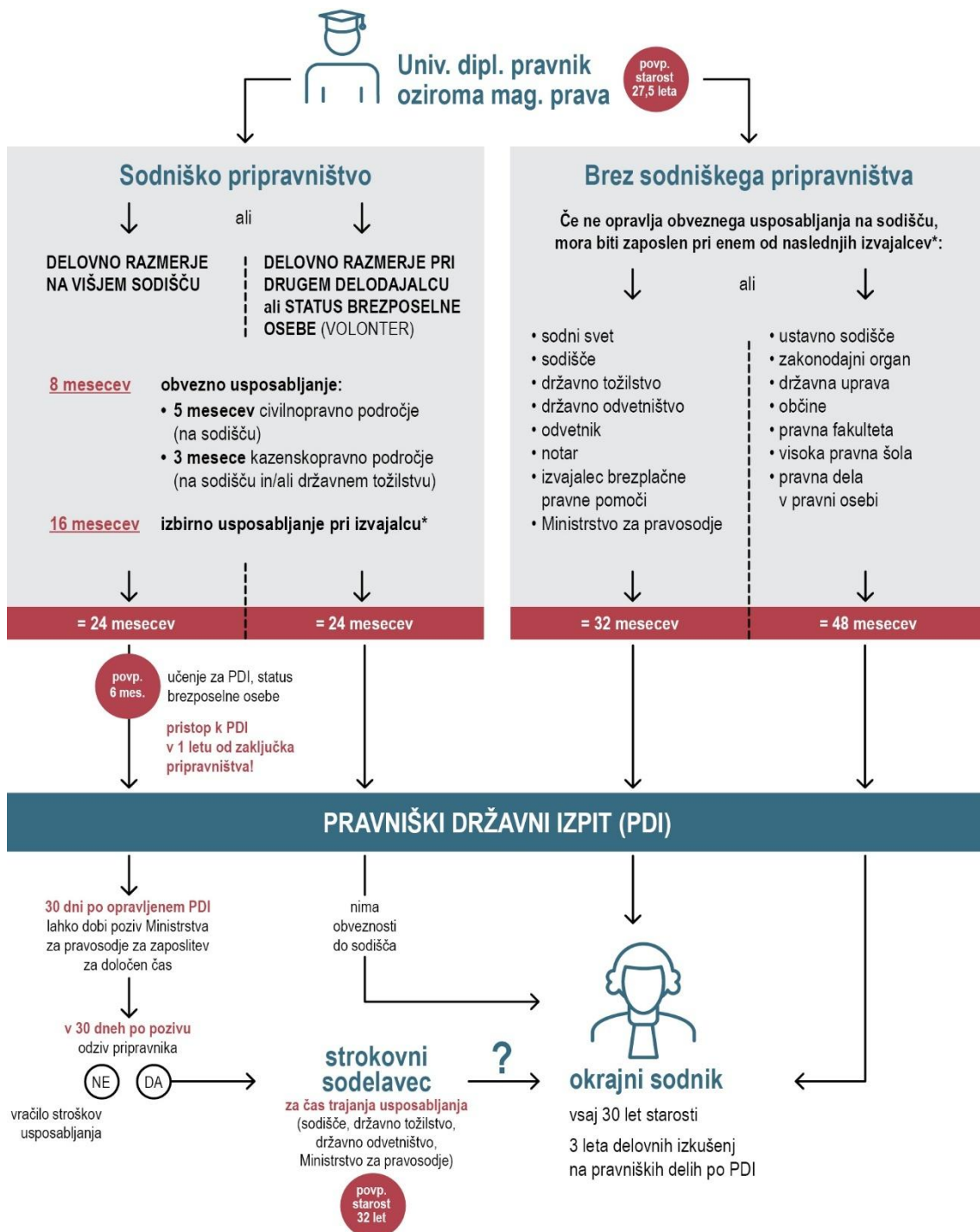
¹⁷ Poziv lahko vroči tudi predsednik, član izpitne komisije ali zapisnikar takoj po opravljenem PDI na kraju opravljanja izpita.

¹⁸ Pogoji za izvolitev v sodniško funkcijo v Republiki Sloveniji so določeni v II. poglavju Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju: ZSS; Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15, 23/17 – ZSSve in 36/19 – ZDT-1C). Za sodnika je lahko izvoljen, kdor izpolnjuje naslednje splošne pogoje: 1. da je državljan Republike Slovenije in aktivno obvlada slovenski jezik, 2. da je poslovno sposoben in ima splošno zdravstveno zmožnost, 3. da je dopolnil 30 let starosti, 4. da ima v Republiki Sloveniji pridobljen strokovni naslov univerzitetni diplomirani pravnik ali strokovna naslova diplomirani pravnik (UN) in magister prava oziroma je v tujini končal primerljivo izobraževanje s področja prava, ki se dokazuje s tujo listino o izobraževanju in priloženim mnenjem o izobraževanju ali z odločbo o priznavanju izobraževanja za namen zaposlitve ali z odločbo o nostrifikaciji, 5. da je opravil PDI, 6. da ni bil obsojen zaradi naklepne kaznivga dejanja, 7. da zoper njega ni bila vložena pravnomočna obtožnica ali na podlagi obtožnega predloga razpisana glavna obravnava zaradi naklepne kaznivga dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

razmerju na sodišču, pripravah na PDI in zaključeni obveznosti na podlagi poziva ministrstva star 32 let. To je povprečna starost, ko se lahko zaposli na trgu brez obveznosti.

Običajno, vendar ne nujno, na mesto sodnika kandidirajo strokovni sodelavci. Strokovni sodelavci lahko po opravljenem PDI in najmanj 3 letih dela na sodišču kandidirajo za mesto okrajnega sodnika, pri čemer morajo dopolniti 30 let starosti.

Slika 2 Karierna pot od zaključka študija prava do morebitnega poklica sodnika



Opomba: * Izvajalci pri izbirnem usposabljanju v okviru sodniškega pripravništva so enaki izvajalcem, pri katerih mora biti predhodno zaposlen kandidat za PDI, ki predhodno ne opravlja sodniškega pripravništva.

Vir: ZPDI, ZSS, podatki pravnih fakultet, odgovori sodniških pripravnikov na anketo, izračun računskega sodišča.

1.2.1 Število pripravniških mest in financiranje sodniškega pripravništva

Skupno število pripravniških mest na posameznih višjih sodiščih za sodniške pripravnike, ki sklenejo delovno razmerje na sodišču, je leta 2008 določila vlada na predlog ministra s Sklepom o določitvi skupnega števila pripravniških mest na posameznih sodiščih za sodniške pripravnike¹⁹ (v nadaljevanju: sklep o številu pripravniških mest). Skupno število pripravniških mest za pripravnike, ki opravljajo sodniško pripravništvo volontersko, je istega leta določil minister po predhodnem mnenju predsednika posameznega višjega sodišča s Pravilnikom o določitvi skupnega števila pripravniških mest na posameznih sodiščih za sodniške pripravnike, ki jim izobraževanje zagotavlja delodajalec in za volonterske pripravnike²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o številu pripravniških mest).

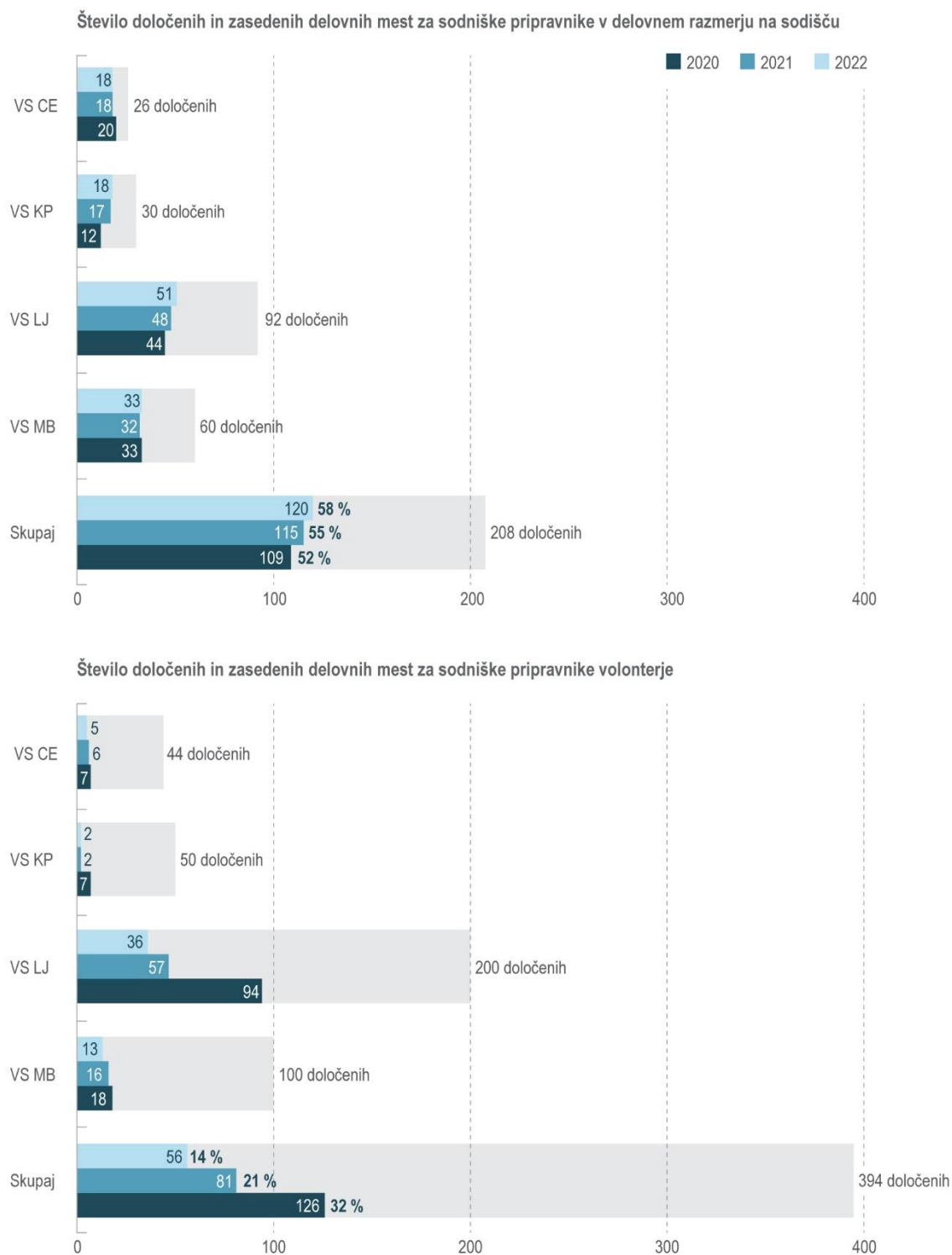
Slika 3 prikazuje podatke o številu določenih in zasedenih mest za sodniške pripravnike v skladu s sklepom in pravilnikom o številu pripravniških mest na višjih sodiščih v letih od 2020 do 2022. Na višjih sodiščih je bilo leta 2020 skupaj 235 sodniških pripravnikov, leta 2021 jih je bilo skupaj 196 in leta 2022 jih je bilo skupaj 176. Skupno število sodniških pripravnikov je bilo vsako leto nižje, in sicer leta 2022 za 25 % glede na leto 2020.

Višja sodišča so imela od 208 določenih pripravniških mest v delovnem razmerju v letu 2020 zasedenih 52 %, v letu 2021 zasedenih 55 % in v letu 2022 pa 58 % mest. Določenih volonterskih mest je bilo 394, v letu 2020 je bilo zasedenih 32 %, v letu 2021 zasedenih 21 % in v letu 2022 pa 14 % mest. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo vsako leto več zasedenih pripravniških mest v delovnem razmerju na sodišču in vsako leto manj zasedenih mest sodniških pripravnikov volunteerjev. Število zasedenih pripravniških mest nobeno leto ni preseglo števila določenih mest.

¹⁹ Uradni list RS, št. 25/08.

²⁰ Uradni list RS, št. 23/08. V skupnem številu pripravniških mest je določeno število mest za usposabljanje državnotožilskih in državnoodvetniških pripravnikov, in sicer po 4 mesta za usposabljanje državnotožilskih pripravnikov na višjih sodiščih v Celju in Kopru, 28 mest za usposabljanje državnotožilskih pripravnikov in 3 mesta za usposabljanje državnoodvetniških pripravnikov na Višjem sodišču v Ljubljani ter 16 mest za usposabljanje državnotožilskih pripravnikov in 1 mesto za usposabljanje državnoodvetniških pripravnikov na Višjem sodišču v Mariboru. V obdobju, na katero se nanaša revizija, državno odvetništvo ni imelo državnoodvetniških pripravnikov (dopis državnega odvetništva, št. DODV-1 46/2023 z dne 20. 4. 2023). Celotno državno tožilstvo (Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije in vseh 11 okrožnih državnih tožilstev v Republiki Sloveniji) je imelo v obdobju, na katero se nanaša revizija, 21 državnotožilskih pripravnikov (dopis državnega tožilstva, št. VDT-Tu-14-7/1/2023/17 z dne 25. 4. 2023).

Slika 3 Število določenih in zasedenih delovnih mest za sodniške pripravnike na višjih sodiščih v letih od 2020 do 2022



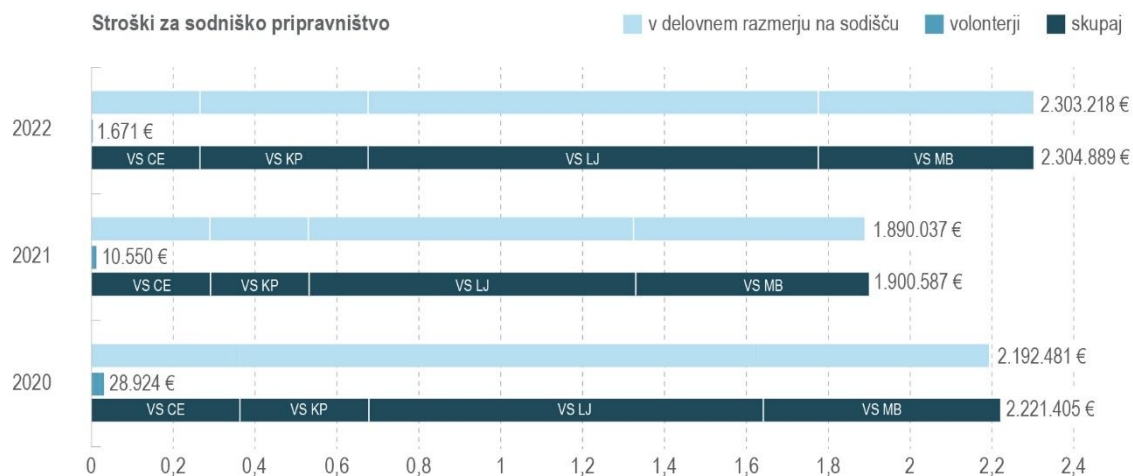
Opomba: VS CE – Višje sodišče v Celju, VS KP – Višje sodišče v Kopru, VS LJ – Višje sodišče v Ljubljani, VS MB – Višje sodišče v Mariboru.

Vir: LPUUS za leto 2022.

Sodniški pripravnik, ki je sklenil delovno razmerje na višjem sodišču, je prejel v času pripravništva plačo in je imel druge pravice in obveznosti, ki so s predpisi določene za javne uslužbenke na sodiščih. Z volonterskimi sodniškimi pripravniki, ki imajo status brezposelne osebe, višja sodišča sklepajo pogodbe o volonterskem pripravništvu, po katerih so upravičeni do povrnitve stroškov v zvezi z delom²¹. Volonterskim sodniškim pripravnikom v delovnem razmerju pri drugem delodajalcu višja sodišča izdajo akt o volonterskem pripravništvu. Ti niso upravičeni do povrnitve stroškov v zvezi z delom, saj jim te pravice zagotavlja njihov delodajalec.

Slika 4 prikazuje stroške sodniških pripravnikov v delovnem razmerju na višjem sodišču²² in volonterskih sodniških pripravnikov s statusom brezposelne osebe v letih 2020, 2021 in 2022.

Slika 4 Stroški sodniških pripravnikov v delovnem razmerju na višjem sodišču* in volonterjev s statusom brezposelne osebe v letih 2020, 2021 in 2022



Opomba: VS CE – Višje sodišče v Celju, VS KP – Višje sodišče v Kopru, VS LJ – Višje sodišče v Ljubljani, VS MB – Višje sodišče v Mariboru.

Vir: podatki višjih sodišč.²³

Za plače sodniških pripravnikov, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, uvrščeni v 26. plačni razred²⁴, je bilo na višjih sodiščih v letu 2020 porabljen 2.192.481 EUR, v letu 2021 je bilo porabljen 1.890.037 EUR in v letu 2022 pa 2.303.218 EUR. Za volonterske sodniške pripravnike

²¹ Regres za prehrano med delom in stroški prevoza na delo in z dela.

²² Stroški sestavljajo plačo in druge stroške dela ter odpravnino ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi na podlagi 79. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1; Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1).

²³ Vrhovno sodišče je v LPUUS za leta 2020, 2021 in 2022 poročalo o plačah pripravnikov brez upoštevanja Višjega sodišča v Kopru s pojasnilom, da pri slednjem sredstva za sodniške pripravnike znotraj proračuna sodišč niso posebej evidentirana.

²⁴ Plača v 26. plačnem razredu je znašala 1.173,99 EUR bruto do 30. 9. 2022, od 1. 10. 2022 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, pa 1.226,82 EUR bruto.

s statusom brezposelne osebe je bilo v letu 2020 porabljeno 28.924 EUR, v letu 2021 porabljeno 10.550 EUR in v letu 2022 porabljeno 1.671 EUR.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Ministrstvo za pravosodje

Ministrstvo na podlagi 37. člena Zakona o državni upravi²⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) v povezavi s področjem revizije opravlja predvsem naloge na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega tožilstva, državnega odvetništva, z zakonom določene pravosodne nadzore, naloge pravosodne uprave, e-pravosodja ter naloge na področju načrtovanja in koordiniranja prostorskih potreb pravosodnih organov in na področju vodenja investicij za potrebe teh organov.

Minister v povezavi z izvajanjem nalog po ZPDI izvaja naslednja dejanja:

- predlaga vladi skupno število pripravniških mest na posameznih višjih sodiščih za pripravnike, ki sklenejo delovno razmerje na sodišču;
- določi skupno število pripravniških mest za pripravnike, ki opravljajo sodniško pripravništvo v okviru izobraževanja, ki ga zagotavlja delodajalec, in za volonterske pripravnike po predhodnem mnenju predsednika posameznega višjega sodišča²⁶;
- določi obseg temeljnih pravnih znanj, ki predstavljajo pogoj za sprejem sodniškega pripravnika, po predhodnem soglasju sodnega sveta;
- predpiše podrobnejši program sodniškega pripravništva;
- predpiše navodilo za sestavo mnenj in potrdil;
- pisno pozove sodniškega, državnotožilskega in državnoodvetniškega pripravnika na delo v smislu sklenitve delovnega razmerja najpozneje v 30 dneh po opravljenem PDI na predlog predstojnika organa, pri katerem obstaja ustrezno prosto delovno mesto.

Ministrstvo vodi centralno evidenco vseh kandidatov, prijavljenih za opravljanje sodniškega pripravništva, in evidenco opravljanja PDI. Ministrstvo je odgovorno za izvajanje PDI. Z organizacijo in izvedbo PDI se ukvarja CIP.²⁷ CIP se ukvarja tudi z usklajevanjem, pripravo in izvedbo kolokvijev ter seminarjev po pravilniku o programu. CIP prav tako organizira in skrbi za izvedbo različnih oblik stalnega izobraževanja sodnikov, strokovnih sodelavcev ter sodnega osebja. Ministrstvo mora tekoče voditi seznam pravnih virov in literature, ki pomaga kandidatu pri pripravi na PDI. Ministrstvo najmanj enkrat letno skliče posvet predsednika, namestnikov predsednika in članov državne izpitne

²⁵ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21 in 153/22.

²⁶ Višja sodišča na tej pravni podlagi usposablajo 2 kategoriji sodniških pripravnikov, in sicer volonterske sodniške pripravnike v delovnem razmerju pri drugem delodajalcu ter volonterske sodniške pripravnike s statusom brezposelne osebe, kot prikazuje Slika 1.

²⁷ CIP skrbi za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje za delo v pravosodnih organih (ne samo na sodiščih). V njegovi pristojnosti je organizacija in izvedba različnih oblik strokovnega izpopolnjevanja in preizkusov znanj za zaposlene v pravosodnih organih (ne samo na sodiščih) in druge deležnike, ki sodelujejo s pravosodnimi organi.

komisije ali jih na drugačen način seznaniti z ugotovitvami o izvajanju ZPDI in pravilnika o programu zaradi poenotenja kriterijev na izpitih.

Tabela 1 Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Andreja Katič, ministrica za pravosodje	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Lilijana Kozlovič, ministrica za pravosodje	od 13. 3. 2020 do 15. 6. 2021
Marjan Dikaučič, minister za pravosodje	od 15. 6. 2021 do 1. 6. 2022
dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje ²⁸	od 1. 6. 2022 do 5. 3. 2024
Andreja Katič, ministrica za pravosodje	od 5. 3. 2024

1.3.2 Vrhovno sodišče Republike Slovenije

Vrhovno sodišče je najvišje redno sodišče v državi.²⁹ Organizacijski predpis, ki ureja delovno področje, organizacijo in poslovanje sodišč, je ZS. Podrobneje sta organizacija in delovanje sodišč opredeljena v Sodnem redu³⁰, ki med drugim določa notranjo organizacijo sodišč, poslovanje sodišč v posameznih vrstah zadev, finančno poslovanje sodišč in informatizacijo sodišč. Vrhovno sodišče je poleg redne sodne pristojnosti na podlagi 106. člena ZS pristojno tudi za opravljanje drugih zadev, ki jih določa zakon. Skladno s 67. členom ZS nadzor nad opravljanjem zadev sodne uprave na sodiščih vseh stopenj izvaja predsednik vrhovnega sodišča.

V zadeve sodne uprave sodijo odločanje in druga opravila, s katerimi se zagotavljajo pogoji za redno in učinkovito izvajanje sodne oblasti. V zadeve sodne uprave sodi odločanje, upravljanje z znanjem, načrtovanje, organiziranje, kadrovanje, vodenje, koordiniranje, komuniciranje, spremljanje učinkov, poročanje, upravljanje s proračunom sodišča in druga opravila, s katerimi se na podlagi zakona, sodnega reda in drugih predpisov zagotavljajo pogoji za redno izvajanje sodne oblasti, pravočasnost postopkovnih dejanj in pravočasnost izdelave sodnih odločb.

Za izvrševanje zadev sodne uprave je na vrhovnem sodišču pristojen generalni sekretar. Sedež vrhovnega sodišča je v Ljubljani. V okviru Oddelka za spremljanje sodne prakse deluje Sektor za izobraževanje³¹, ki na ravni vrhovnega sodišča pripravlja predloge izobraževanj za zunanje namene, za CIP na ministrstvu, pripravlja, organizira in izvaja izobraževanja za notranje namene ter pripravlja strokovna gradiva za izobraževalne namene. V okviru Sodne službe deluje Skupna kadrovska služba, ki izvaja naloge koordiniranja, priprave in spremljanja izvrševanja skupnega kadrovskega načrta za sodišča, ter opravlja kadrovska dela za potrebe vrhovnega sodišča.

²⁸ Dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje, je opravljala tekoče posle od 15. 2. 2024 do 5. 3. 2024.

²⁹ 127. člen Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava; Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a).

³⁰ Uradni list RS, št. 87/16 in 127/21.

³¹ Sektor za izobraževanje je bil sistemiziran s 1. 7. 2021.

Tabela 2 Odgovorne osebe vrhovnega sodišča v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Damijan Florjančič, predsednik vrhovnega sodišča	od 14. 2. 2017 do 14. 2. 2023
dr. Miodrag Đorđević, predsednik vrhovnega sodišča	od 14. 2. 2023

1.3.3 Višja sodišča v Celju, Kopru, Ljubljani in Mariboru

Pravna podlaga za delovanje višjih sodišč ter njegovih organizacijskih enot je določena v ZS, v Sodnem redu in ZSS. V Republiki Sloveniji so naslednja višja sodišča:

- Višje sodišče v Celju s sedežem v Celju,
- Višje sodišče v Kopru s sedežem v Kopru,
- Višje sodišče v Ljubljani s sedežem v Ljubljani,
- Višje sodišče v Mariboru s sedežem v Mariboru.

Višje sodišče v Celju obsega območje Okrožnega sodišča v Celju. Višje sodišče v Kopru obsega območji Okrožnega sodišča v Kopru in Novi Gorici. Višje sodišče v Ljubljani obsega območja Okrožnega sodišča v Kranju, Krškem, Ljubljani in Novem mestu. Višje sodišče v Mariboru pa obsega območja Okrožnega sodišča v Mariboru, Murski Soboti, na Ptuju in v Slovenj Gradcu.

Predsednik posameznega višjega sodišča v povezavi z izvajanjem nalog po ZPDI:

- poda mnenje o skupnem številu pripravniških mest za pripravnike, ki opravljajo sodniško pripravništvo v okviru izobraževanja, ki ga zagotavlja delodajalec, in za volonterske pripravnike;
- zbira prijave za opravljanje sodniškega pripravništva in preverja izpolnjevanje pogojev za sodniškega pripravnika;
- določi prednostne vrstne rede za zasedbo prostih mest, če je prijavljenih za opravljanje pripravništva več kandidatov, kot je prostih mest sodniških pripravnikov;
- odredi posamičen razpored programa sodniškega pripravništva;
- izvaja nadzor nad usposabljanjem sodniškega pripravnika;
- določi, koliko pripravnikov od skupnega števila pripravniških mest se bo usposabljal na posameznih okrožnih in okrajnih sodiščih z območja posameznega višjega sodišča.

Vsa sodišča imajo organizirane oddelke sodniških pripravnikov, ki jih sestavljajo sodniški pripravniki, ki so v delovnem razmerju pri višjem sodišču, in tisti, ki sodniško pripravništvo opravljajo kot volonterji.

Tabela 3 Odgovorne osebe višjih sodišč v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Branko Aubrecht, predsednik Višjega sodišča v Celju	od 28. 5. 2015 do 27. 5. 2021, od 29. 6. 2022
Branko Aubrecht, začasni predsednik Višjega sodišča v Celju	od 28. 5. 2021 do 28. 6. 2022
Nataša Butina Mrakič, predsednica Višjega sodišča v Kopru	od 1. 8. 2016 do 31. 7. 2022
Aleš Arh, predsednik Višjega sodišča v Kopru	od 1. 8. 2022
Anton Panjan, predsednik Višjega sodišča v Ljubljani	od 30. 12. 2013 do 30. 12. 2019, od 19. 3. 2020
Anton Panjan, začasni predsednik Višjega sodišča v Ljubljani	od 31. 12. 2019 do 18. 3. 2020
Miroslav Pliberšek, predsednik Višjega sodišča v Mariboru	od 10. 7. 2014 do 23. 4. 2021
Branko Reisman, predsednik Višjega sodišča v Mariboru	od 24. 4. 2021

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- pridobivanje statističnih podatkov;
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije revidirancev;
- intervjuji z revidiranci in pisna vprašanja;
- pridobivanje pojasnil in dokumentacije od drugih deležnikov, ki niso revidiranci: Evropske pravne fakultete Nove univerze, Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Pravne fakultete Univerze v Mariboru, Sodnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju: sodni svet), državnega tožilstva in državnega odvetništva;
- preizkušanje podatkov na nestatistično določenem reprezentativnem vzorcu izbranih sodniških pripravnikov, ki so imeli oziroma še imajo sklenjeno delovno razmerje na višjih sodiščih;
- skrito nakupovanje pri prijavi in udeležbi na obveznem seminarju v organizaciji CIP;
- izvedba ankete³² s pomočjo spletnega portala 1KA³³ sodniškim pripravnikom ter
- izvedba vprašalnika³⁴ s pomočjo spletnega portala 1KA³⁵ sodnikom mentorjem sodniških pripravnikov;
- analiziranje in primerjava vseh pridobljenih podatkov.

³² Anketa je namenjena pridobivanju mnenj, pogledov, pričakovanj oziroma proučevanju obnašanja in zadovoljstva končnih uporabnikov storitev, ki so predmet proučevanja.

³³ [URL: <https://www.1ka.si/>], 17. 5. 2023.

³⁴ Vprašalnik je namenjen pridobivanju informacij in podatkov o dejanskem stanju oziroma dejstvih v zvezi z izvajanjem storitve pri subjektih, ki izvajajo storitev, ki je predmet proučevanja.

³⁵ Enako kot v opombi 33.

V reviziji smo se pri izvedbi ankete za sodniške pripravnike omejili na sodniške pripravnike, ki so bili za čas opravljanja obveznega in/ali izbirnega dela sodniškega pripravništva v obdobju, na katero se nanaša revizija, v delovnem razmerju na višjih sodiščih oziroma so opravljali volontersko sodniško pripravništvo in bili zaposleni na državnih tožilstvih³⁶ ali na drugih sodiščih³⁷. Pri izvedbi ankete za sodniške pripravnike nismo vključili preostalih volonterskih sodniških pripravnikov, ki so bili v času sodniškega pripravništva v delovnem razmerju pri drugih delodajalcih in ne sodijo v okvir poklicev v pravosodju, in volonterskih pripravnikov, ki so imeli status brezposelne osebe. Volonterskim sodniškim pripravnikom, ki jih nismo obravnavali v okviru ankete za sodniške pripravnike, ministrstvo po uspešno opravljenem PDI namreč nima pristojnosti za vročitev poziva za sklenitev delovnega razmerja za ustrezno delovno mesto na sodišču, pri državnem tožilstvu, državnem odvetništvu ali ministrstvu.

V reviziji nismo presojali sestave in vsebine PDI ter morebitnih potreb po njegovi prilagoditvi delu sodišč. V povezavi s tem so predstavljeni le rezultati in mnenja sodniških pripravnikov ter njihovih mentorjev, ki smo jih pridobili s pomočjo ankete oziroma vprašalnika.

1.4.1 Anketa sodniškim pripravnikom

Metodo ankete smo uporabili za pridobivanje informacij o ureditvi sodniškega pripravništva od 211 sodniških pripravnikov, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodniški pripravniki v delovnem razmerju na sodišču ali državnem tožilstvu in so dali soglasje za sodelovanje v anketi³⁸. Na anketo je v celoti odgovorilo 151 sodniških pripravnikov³⁹, kar predstavlja 72 % tistih, ki so podali soglasje za sodelovanje pri spletni anketi. Odgovore so podali anketiranci, ki so imeli v času izpolnjevanja anketa različne statute, kot prikazuje Tabela 4.

³⁶ V obdobju, na katero se nanaša revizija, državno odvetništvo ni imelo sodniških pripravnikov, ki bi opravljali sodniško pripravništvo po ZPDI.

³⁷ Zaradi te omejitve pri izvedbi revizije je bilo izločenih 27 rešenih spletnih anket, ki so jih rešili sodniški pripravniki volonterji na Višjem sodišču v Mariboru.

³⁸ Ker so višja sodišča razpolagala z zasebnimi naslovi elektronske pošte (v nadaljevanju: e-naslov) sodniških pripravnikov, ki je osebni podatek, se je Višje sodišče v Kopru obrnilo na Informacijskega pooblaščenca Republike Slovenije glede dopustnosti posredovanja e-naslovov sodniških pripravnikov računskemu sodišču. Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije je podal mnenje, da računsko sodišče lahko na podlagi 26. in 27. člena Zakona o računskem sodišču od višjih sodišč splošne pristojnosti (kot revidirancev oziroma uporabnikov javnih sredstev) pridobi tudi kontaktne osebne podatke trenutnih in nekdanjih sodniških pripravnikov, ki jih sodišča zakonito že imajo v zbirkah podatkov, če je to potrebno za izvedbo revizije (št. 07120-1/2023/249 z dne 4. 5. 2023). Višja sodišča so na podlagi prošnje za pridobitev soglasja za sodelovanje v anketi, ki so jih poslala 280 sodniškim pripravnikom, pridobila soglasje od 211 sodniških pripravnikov, katerih e-naslove so posredovala računskemu sodišču.

³⁹ Pri analizi smo izločili 18 delno rešenih anket.

Tabela 4 Status anketirancev

Status anketirancev	Število	Delež v %
Zaposlen na sodišču in izvajam obvezni del sodniškega pripravništva	22	14,6
Zaposlen na sodišču in izvajam izbirni del sodniškega pripravništva	41	27,2
Zaposlen pri drugem delodajalcu in izvajam obvezni del sodniškega pripravništva	1	0,7
Zaposlen pri drugem delodajalcu in se pripravljam na PDI	11	7,3
Brezposeln in se pripravljam na PDI	27	17,9
Opravil PDI in sem zaposlen na sodišču	23	15,2
Opravil PDI in nisem zaposlen na sodišču	15	9,9
Končal sodniško pripravništvo in nisem opravljal PDI	11	7,3
Skupaj	151	100,0

Vir: odgovori sodniških pripravnikov na anketo.

1.4.2 Vprašalnik sodnikom mentorjem sodniških pripravnikov

Metodo vprašalnika smo uporabili za pridobivanje informacij o ureditvi mentorstva sodniških pripravnikov od 394 sodnikov⁴⁰, ki so jim vrhovno sodišče in višja sodišča poslala povezavo do izpolnitve spletnega vprašalnika za sodnike mentorje sodniških pripravnikov (v nadaljevanju: sodniki). Na vprašalnik je v celoti odgovorilo 151 sodnikov, kar predstavlja 38 % sodnikov, ki jim je bil poslan spletni vprašalnik. Med njimi je 15 (10 %) sodnikov, ki so izvajali mentorstvo le v obveznem delu sodniškega pripravništva, 24 (16 %) sodnikov, ki so izvajali mentorstvo le v izbirnem delu sodniškega pripravništva, in 112 (74 %) sodnikov, ki so izvajali mentorstvo tako v obveznem kot izbirnem delu sodniškega pripravništva. Povprečna doba mentorstva vseh sodnikov, ki so odgovorili na vprašalnik, je bila 13,3 leta, mediana⁴¹ pa je 14 let.

⁴⁰ Ker višja sodišča niso razpolagala s seznamom sodnikov, ki so izvajali mentorstvo, nismo mogli pridobiti zagotovila, da so bili vprašalniki poslani vsem sodnikom, ki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, mentorji sodniškim pripravnikom.

⁴¹ Mediana je v matematiki srednja vrednost nekega zaporedja števil, ki razdeli števila, razvrščena po velikosti, na dve enaki polovici po številu elementov; [URL: <https://sl.wikipedia.org/wiki/Mediana>], 30. 4. 2024.

2. Ugotovitve

2.1 Dolgoročne podlage za izvajanje sodniškega pripravništva

Da bi ugotovili, ali so zagotovljene dolgoročne podlage za izvajanje sodniškega pripravništva, ki omogočajo čim hitrejši vstop sodniških pripravnikov v poklice v pravosodju, smo preverili:

- ali so sprejeti dokumenti, ki določajo namen in vizijo sodniškega pripravništva;
- ali so opredeljeni postopki in se ugotavlja dejansko stanje ter potrebe sodišč po zaposlenih s PDI⁴²;
- ali je določeno potrebno število sodniških pripravnikov in jim je zagotovljena čim hitrejša zaposlitev v pravosodju.

2.1.1 Določitev namena in vizije sodniškega pripravništva

V reviziji nas je zanimalo, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo za sprejem oziroma je sprejelo dokumente, ki določajo namen oziroma vizijo sodniškega pripravništva in cilje sodniškega pripravništva. Prav tako nas je zanimalo, ali je ministrstvo opredelilo, kako bo merilo doseganje zastavljenih ciljev in učinkov v sistemu sodniškega pripravništva.

2.1.1.a Vlada je v letu 2012 sprejela Strategijo Pravosodje 2020 z namenom, da bi na novo opredelila razvojne zmožnosti v celotnem pravosodju. Leta 2014 je vlada na podlagi sprejete Strategije Pravosodje 2020 sprejela Strategijo ravnanja s človeškimi viri v pravosodju do leta 2020⁴³ (v nadaljevanju: strategija človeških virov). Ta navaja strateški cilj, da bi bili slovenski sodniki, tožilci, državni odvetniki, osebje na sodiščih, tožilstvih in državnem odvetništvu ter bodoči sodniki, tožilci, državni odvetniki in odvetniki ter notarji in vsi pravniki, ki nastopajo pred sodišči, kar najbolj mogoče usposobljeni.

Iz strategije človeških virov izhaja, da ministrstvo kot pripravljavec strategije ni bilo zadovoljno z obstoječim sistemom PDI, saj naj ta ne bi omogočal ciljnega izobraževanja bodočih sodnikov, tožilcev in državnih odvetnikov, temveč se posplošeno v istem sistemu usposabljaajo vsi profili, tudi tisti, za katere velja izrazito tržno delovanje (odvetnik, notar). Zato je strategija človeških virov predvidevala reformo usposabljanja in PDI z vzpostavitvijo sistema 2 izpitov, da bi vsi pravniki, ki bi hoteli zastopati na sodiščih, morali uspešno opraviti splošni pravniški izpit. Potem bi kandidati za

⁴² Delovna mesta, za zasedbo katerih je pogoj PDI na sodiščih, so: sodnik, višji pravosodni svetovalec (PDI) – strokovni sodelavec, pravosodni svetnik (PDI) – višji strokovni sodelavec, kot določa priloga 1 k uredbi. Za druga uradniška delovna mesta (na primer vodje strokovnih služb in drugih organizacijskih enot sodišča) lahko sodišča (vsako sodišče samo v okviru svojih delovnih nalog) v sistemizaciji delovnih mest določijo, ali je za njihovo zasedbo nujen PDI, kar je odvisno od zahtevnosti in nalog takega delovnega mesta.

⁴³ Na podlagi Strategije Pravosodje 2020 je ministrstvo pripravilo in vlada sprejela strategijo človeških virov, sklep vlade, št. 70000-2/2014/8 z dne 24. 4. 2014, ki v celotnem dokumentu zajema vodilne pobude razvoja človeških virov v slovenskem pravosodju.

pravosodne funkcije po uspešno opravljenem psihološkem preizkusu sposobnosti za sodnika ali državnega tožilca ali državnega odvetnika pristopili k začetnemu sodniškemu, tožilskemu in državno odvetniškemu izobraževanju, ki bi mu sledil še končni preizkus znanj in veščin za opravljanje pravosodnih funkcij.

Zadnja strateška dokumenta za področje pravosodja in hkrati za področje PDI sta bila tako Strategija Pravosodje 2020 in strategija človeških virov, ki sta bila sprejeta za obdobje veljavnosti do konca leta 2020. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo strateškega dokumenta, ki bi določal strateške cilje in področje pravosodja, sodniškega pripravništva in PDI po letu 2020. Ministrstvo je sicer navedlo, da je Strategija Pravosodje 2030 v fazi priprave in da tudi oblike strateške cilje in prioriteta področja, ki naj bi jih Strategija Pravosodje 2030 naslavljala, vendar jih še ni predstavilo strokovni javnosti. Ocenjujemo, da bi ministrstvo za področje svojega delovanja (pravosodje) moralo imeti strateški dokument z opredelitvijo namena, strateških ciljev in načina njihovega doseganja ter tudi z opredelitvijo ciljev in ukrepov za usposabljanje pravnikov po končanem študiju prava za delo v pravosodju. Od sprejema strategije človeških virov do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je minilo že 9 let, v tem času pa do dvostopenjskega sistema usposabljanja, ki ga je predvidevala strategija človeških virov ob pogoju predhodno sprejete reforme PDI in ciljnega usposabljanja za pravosodne funkcije, ni prišlo, saj reforma PDI ni bila sprejeta. Ob tem so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremenile kadrovske razmere na sodiščih (več o tem v točkah 2.1.2.1.b in 2.1.2.1.c), spremenilo pa se je tudi zanimanje za sodniško pripravništvo (več o tem v točkah 2.1.3.1.b in 2.3.1.a).

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi strateški dokument, ki bo nadomestil Strategijo Pravosodje 2020 in v katerem bodo med drugim opredeljeni namen in cilji usposabljanja za pridobitev pravniškega oziroma PDI za opravljanje pravosodnih funkcij.

2.1.1.b Ministrstvo je leta 2019 nadaljevalo s področjem prenove sistema sodniškega pripravništva in PDI na podlagi odločitve v Stavkovnem sporazumu med Vlado Republike Slovenije in Sindikatом delavcev v pravosodju⁴⁴, kjer je bila določena priprava analize strukture obstoječih delovnih mest, ki so potrebna za delovanje sodstva, in bele knjige. Ministrstvo je ustanovilo Delovno skupino za pripravo gradiv iz stavkovnega sporazuma⁴⁵ (v nadaljevanju: delovna skupina), v katero so bili vključeni predstavniki ministrstva, Ministrstva za javno upravo, vrhovnega sodišča, Višjega sodišča v Ljubljani, okrajnih in okrajnih sodišč ter Sindikata delavcev v pravosodju. Delovna skupina je leta 2021 pripravila končno poročilo, ki vključuje Analizo strukture delovnih mest, potrebnih za

⁴⁴ Uradni list RS, št. 71/19.

⁴⁵ Sklep o ustanovitvi Delovne skupine za pripravo gradiv iz stavkovnega sporazuma št. 024-41/2019/5 z dne 9. 12. 2019 s spremembami št. 024-41/2019/22 z dne 4. 6. 2020, št. 024-41/2019/82 z dne 11. 1. 2021, št. 024-41/2019/100 z dne 11. 2. 2021, št. 024-41/2019/104 z dne 16. 2. 2021 in št. 024-41/2019/121 z dne 1. 4. 2021.

delovanje sodstva⁴⁶ (v nadaljevanju: analiza delovnih mest), belo knjigo⁴⁷ in predloge (prenove) kariernega razvoja javnih uslužbencev v sodstvu.

Delovna skupina je v beli knjigi za področje sodniškega pripravništva in PDI kot vidika vstopa na karierno pot v sodstvu ugotovila, da se uveljavljeni sistem usposabljanja pravnikov po končanem študiju prava bolj odraža kot pričakovano podaljšanje študija diplomantov pravnih fakultet kot pa usposabljanje za opravljanje sodniške funkcije, funkcije državnega tožilca, poklica odvetnika in notarja oziroma za opravljanje drugih del, za katere se z ZPDI kot pogoj zahteva PDI, kar je namen ZPDI. Ugotovila je tudi, da sodstvo ni dovolj uspešno, da bi v svojo sredino privabilo in obdržalo najbolj obetavne in najboljše mlade pravnike, kot možne razloge za to pa je navedla:

- večje število sodniških pripravnikov, zaradi česar lahko trpi kakovost njihovega usposabljanja;
- odsotnost spremljanja razvoja pripravnika s strani sodnika mentorja;
- preslabi ali neustrezni delovni pogoji;
- (ne)motiviranost sodnikov mentorjev oziroma njihova usposobljenost.

Delovna skupina je v beli knjigi oblikovala srednjeročne predloge za reformo področja sodniškega pripravništva in PDI kot vidika vstopa na karierno pot v sodstvu ob upoštevanju normativne ureditve, veljavne v času priprave bele knjige, in podatkov, vsebovanih v analizi delovnih mest:

- določitev števila sodniških pripravnikov v razmerju do stvarnih potreb sodstva po pravnikih z opravljenim PDI;
- prilagoditev vstopnih meril in pogojev, programa usposabljanja, priprave na PDI, kar bi omogočalo usposabljanje najboljših pravnikov z interesom ostati v sodstvu in v sodstvu graditi svojo strokovno in poklicno kariero;
- opredelitev načina usposabljanja, ki bi zajel čim več pravnih področij in stopenj sodišč ter bi omogočal nadzor in evalvacijo ustreznosti usposabljanja in dosežene ravni znanja sodniških pripravnikov;
- določitev načina opravljanja strokovnega izpita, ki bi pomenil pogoj za opravljanje sodniške funkcije;
- vodenje centralne evidence sodniških pripravnikov, v kateri bi ministrstvo vodilo podatke o pravnikih z interesom ostati v sodstvu; centralna evidenca bi služila kot informacijska baza, v kateri bi lahko sodišča v realnem času preverila uspeh sodniških pripravnikov takoj po uspešno opravljenem ustnem delu PDI in tudi interes posameznega sodniškega pripravnika za zaposlitev na določenem sodišču oziroma pravnem področju, kar bi omogočalo večje možnosti za vključitev

⁴⁶ Marec 2021. Analiza delovnih mest vsebuje pregled tipičnih delovnih mest, potrebnih za delovanje sodstva, predvsem iz plačne podskupine C2, primerjavo navedenih delovnih mest znotraj sodstva in primerjavo navedenih delovnih mest z delovnimi mesti v ostalem javnem sektorju, ki jih je identificirala delovna skupina glede na stopnjo izobrazbe, zahtevnost dela in plačilo za delo.

⁴⁷ V beli knjigi so predstavljene skupine javnih uslužbencev na sodiščih (strokovni sodelavci, sodniški pomočniki, vodje vpisnika, sodni zapisnikarji in sodniški pripravniki), njihove posebnosti ter dani kratkoročni in srednje oziroma dolgoročni predlogi oziroma rešitve za prenovo kariernega razvoja javnih uslužbencev v sodstvu v okviru veljavne pravne ureditve in njenih morebitnih sprememb.

visoko motiviranih pravnikov s PDI v sodni sistem in povečalo možnosti, da bodo ti svojo karierno pot v sodstvu nadaljevali in v sodstvu tudi ostali;

- pozivanje sodniških pripravnikov na delo v smislu sklenitve delovnega razmerja po uspešno zaključenem PDI z večjo mero upoštevanja kadrovskih potreb posameznega sodišča in tudi želje posameznega sodniškega pripravnika po opravljanju dela na konkretnem pravnem področju.

Srednjeročni predlogi iz bele knjige so odvisni od več dejavnikov, zato je delovna skupina predlagala, da se k njihovi realizaciji pristopi v 2 letih od seznanitve vlade z belo knjigo, kar pomeni do 22. 9. 2024, saj se je vlada z dokumentom seznanila 22. 9. 2022. Izvedenih aktivnosti nismo presojali, ne glede na to pa smo pri posameznih vidikih izvajanja sodniškega pripravništva vključili predloge bele knjige, kot na primer pri pomembnosti določitve števila sodniških pripravnikov v razmerju do stvarnih potreb sodstva po pravnikih z opravljenim PDI (več o tem v točki 2.1.2.1.c), prilagoditvi programa usposabljanja (več o tem v točki 2.2.2.2.b), opredelitvi načina usposabljanja (več o tem v točki 2.2.2.2.c), nadzoru nad usposabljanjem (več o tem v točki 2.2.3.3.a), evalvacij ustreznosti usposabljanja (več o tem v točki 2.2.2.2.6.b), vodenju centralne evidence sodniških pripravnikov (več o tem v točki 2.1.3.1.c) ter upoštevanju kadrovskih potreb posameznega sodišča (več o tem v točki 2.2.4.d) in željah sodniških pripravnikov za zaposlitev po opravljenem PDI (več o tem v točki 2.2.4.e).

2.1.1.c Področje PDI in sodniškega pripravništva, s katerim se sodniški pripravniki usposabljaajo za opravljanje PDI, je urejeno v ZPDI, ki se je začel uporabljati 1. 1. 1995. Noveliran je bil 4-krat⁴⁸, zadnjič leta 2007. Pomembne spremembe, ki izhajajo iz novel ZPDI in ostalih predpisov⁴⁹, ki urejajo oziroma so povezani s sodniškim pripravništvom, prikazuje Priloga 1.

Usposabljanje⁵⁰ za pravosodne funkcije ter poklice odvetnik in notar, ki imajo poseben ustavnopravni pomen⁵¹, je v Republiki Sloveniji organizirano enotno, saj ZPDI določa, da se s tem zakonom ureja sodniško pripravništvo po pridobljenem strokovnem naslovu diplomirani pravnik zaradi usposabljanja za opravljanje pravosodnih funkcij ter poklicev odvetnik in notar oziroma za opravljanje drugih del, za katere se z zakonom zahteva kot pogoj enoten PDI. Katera so druga dela (za katera se z zakonom zahteva kot pogoj PDI) ZPDI ne določa, vsekakor pa v to kategorijo sodi med drugim nastopanje oziroma zastopanje strank pred sodišči, kar urejajo procesni predpisi in kot pogoj zahtevajo opravljen PDI. Sistem torej omogoča opravljanje strokovnega izpita, ki zadošča za izkaz

⁴⁸ Zakon o spremembi Zakona o pravniškem državnem izpitu (Uradni list RS, št. 71/94); Zakon o spremembi Zakona o pravniškem državnem izpitu (v nadaljevanju: ZPDI-B; Uradni list RS, št. 5/99); Zakon o spremembi Zakona o pravniškem državnem izpitu (v nadaljevanju: ZPDI-C; Uradni list RS, št. 55/03) in Zakon o spremembi Zakona o pravniškem državnem izpitu (v nadaljevanju: ZPDI-D; Uradni list RS, št. 111/07).

⁴⁹ Zakon za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju: ZUJF; Uradni list RS, št. 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15, 102/15, 63/16 – ZDoh-2R, 77/17 – ZMVN-1, 33/19 – ZMVN-1A, 72/19, 174/20 – ZIPRS2122 in 139/22 – ZSPJS-AA), Zakon o spremembi Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju: ZSS – D; Uradni list RS, št. 67/02), Zakon o spremembi Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju: ZSS-F; Uradni list RS, št. 7/06) Zakon o spremembi Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju: ZSS – H; Uradni list RS, št. 57/07), Zakon o spremembi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS-G; Uradni list RS, št. 57/07) in Zakon o spremembi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS-L; Uradni list RS, št. 91/09).

⁵⁰ ZPDI v okviru pojma usposabljanje sodniških pripravnikov vključuje tudi izobraževanje sodniških pripravnikov, ki ga zagotavlja delodajalec, ki je sodišče, državno tožilstvo oziroma državno odvetništvo.

⁵¹ Od 125. do 137. člena ustave.

usposobljenosti za zastopanje pred sodišči, ne le osebam, ki bodo vstopile v pravosodne funkcije ter poklice notar in odvetnik, ampak tudi osebam, ki tega ne nameravajo. Sodniško pripravništvo je zaradi tega posebno in se vsebinsko razlikuje od pripravništva v drugih dejavnostih in poklicih⁵². Sodniški pripravniki namreč ne opravljajo konkretnega dela z namenom, da bodo to delo po zaključenem pripravništvu tudi dejansko opravljali, pač pa se usposabljaajo za opravljanje različnih pravniških del, za opravljanje katerih je zahtevan PDI.

Namen ZPDI (razviden iz osnutka ZPDI iz leta 1993) je urediti sodniško pripravništvo za diplomirane pravnike ter strokovni izpit, ki bi bil namenjen predvsem za opravljanje tistih funkcij oziroma poklicev, ki sodijo na področje pravosodja. Temeljni namen sodniškega pripravništva je izobraževalni, saj je naloga sodniških pripravnikov prvenstveno njihova lastna usposobitev za PDI. Namen PDI pa je tudi preveriti, ali se je kandidat s praktičnim usposabljanjem, ki ga določa ZPDI, ustrezno usposobil za opravljanje posameznih pravosodnih funkcij ter poklicev odvetnik in notar. Ocenjeno je bilo, da je dveletni čas praktičnega usposabljanja primerno dolg za pridobitev praktičnih znanj, ki naj se preverijo na izpitu. Namen obveznega dela je bil v tem, da se zagotovi usposabljanje v sodni oblasti za vse sodniške pripravnike. Namen izbirnega dela pa je bil zlasti v tem, da se lahko sodniški pripravnik sam usmeri v določeno prakso glede na njegove bodoče interese po opravljenem PDI, pri čemer so določene omejitve na določene vrste prakse, ki so v kontekstu splošnega pravniškega usposabljanja.

Več delodajalcev kot pogoj za zasedbo delovnega mesta zahteva opravljen PDI in to kljub temu, da za opravljanje del na tem delovnem mestu PDI ni predpisan. Tako so od leta 2000 eno večjih pomanjkljivosti takratne ureditve (ki je med pogoji za pristop k PDI določala opravljeno sodniško pripravništvo) v praksi predstavljale dolge čakalne dobe kandidatov za vstop v sodniško pripravništvo⁵³. Povpraševanje po opravljanju PDI je bilo vse večje, zato se je vse bolj rušilo ravnovesje med dejanskimi zmožnostmi in realnostjo izvedbe sodniškega pripravništva. Zaradi tega je bila v letu 2008, z začetkom uporabe ZPDI-D, dodana možnost, da lahko diplomirani pravniki pod določenimi pogoji⁵⁴ neposredno pristopijo k opravljanju PDI brez opravljanja sodniškega pripravništva. Veljavna zakonska ureditev tako omogoča, da kandidat pristopi k PDI, ne da bi na sodišču opravil en dan usposabljanja. S tem se je iz predpisa izgubljal njegov prvotni namen, to je praktično usposabljanje za PDI z izvajanjem sodniškega pripravništva.

V predlogih zadnjih dveh novel ZPDI iz let 2003 in 2007, ZPDI-C in ZPDI-D, je bilo opredeljenih več ciljev v zvezi s sodniškim pripravništvom. Namen sprememb je bil predvsem v:

- *odpravi predolgih čakalnih dob za vstop v sodniško pripravništvo*, kar naj bi bilo zagotovljeno s pravilnikom o programu, sprejetem leta 2008, na podlagi katerega se je zaradi premajhnega

⁵² ZDR-1 pripravništvo ureja v določbah od 120. do 124. člena in definira pripravnika kot tistega, ki prvič začne opravljati delo, ustrezno vrsti in ravni njegove strokovne izobrazbe, ter z namenom, da se usposobi za samostojno opravljanje dela v delovnem razmerju.

⁵³ Za opravljanje sodniškega pripravništva je bilo leta 2008 prijavljenih skupaj približno 1.700 kandidatov. Le na območju Višjega sodišča v Ljubljani je bilo prek 1.000 kandidatov. Kandidati s slabšim povprečjem doseženih ocen na fakulteti so na poziv višjega sodišča čakali več let.

⁵⁴ Pogoji so: a) obdobje redne zaposlitve, ki je daljše od trajanja sodniškega pripravništva, pri določenih drugih delodajalcih in je razvidno iz opombe 8; b) izpolnjevanje pogojev, določenih v 6. členu ZPDI za sodniške pripravnike, in c) opravljene obvezne oblike izobraževanja, prisostvovanje na obravnavah in drugih procesnih dejanjih, izdelani osnutki sodnih odločb, udeležba na seminarjih in drugih primerljivih oblikah izobraževanja.

števila višjih sodnikov mentorjev dotedanje obvezno usposabljanje sodniških pripravnikov z višjih sodišč preneslo na okrajna in okrožna sodišča (v nadaljevanju: prvostopenjska sodišča), okrožna državna tožilstva in na delovno sodišče prve stopnje; s Pravilnikom o določitvi skupnega števila pripravniških mest na posameznih sodiščih za sodniške pripravnike, ki jim izobraževanje zagotavlja delodajalec, in za volonterske pripravnike⁵⁵ in s pravilnikom o številu pripravniških mest je bilo povečano število mest na posameznih sodiščih za volonterske sodniške pripravnike z dotedanjih 104 na 394; kot prikazuje Slika 3 v letih 2021 in 2022 niso bila zasedena niti prvotno določena 104 mesta za volonterske sodniške pripravnike;

- *izboljšanju kakovosti pripravništva* z daljšimi postajami pripravništva na posameznem pravnem področju; čas izvajanja obveznega dela sodniškega pripravništva je bil skrajšan z 12 mesecev na 8, izbirnega dela pa podaljšan z 12 mesecev na 16; spremenjena je bila tudi struktura pravnih področij ter določeno, da se mora sodniški pripravnik udeležiti obveznih oblik izobraževanja, podrobneje določenih v pravilniku o programu;
- *ureditvi problematike kadrovskih potreb v pravosodju*, saj je bilo uzakonjeno, da sodniški pripravniki, ki opravljajo pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, pri državnem tožilstvu ali državnem odvetništvu, po uspešno opravljenem PDI sklenejo delovno razmerje pri enem od pravosodnih organov; določena je bila tudi obveznost sodniškega pripravnika, ki je opravil sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, da v 1 letu po zaključku pripravništva vloži zahtevo za opravljanje PDI in pristopi k PDI, sicer izgubi pravico opravljati PDI.

Po zadnji vsebinski spremembi in dopolnitvi z ZPDI-D v letu 2007 je ministrstvo v želji po izvedbi temeljite prenove sistema sodniškega pripravništva in priprave izpita za opravljanje pravosodnih funkcij ter poklicev odvetnik in notar, za katere bi bila (skladno s strategijo človeških virov) zahtevana precej višja raven znanja, pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, pripravilo več dokumentov, in sicer:

- osnutek Zakona o državnih izpitih pravnikov in usposabljanju v pravosodju iz leta 2009, ki ga je ministrstvo posredovalo v strokovno usklajevanje nekaterim pravosodnim in drugim organom;
- osnutek Zakona o državnih izpitih pravnikov in usposabljanju v pravosodju iz leta 2011, ki ga je ministrstvo pripravilo na podlagi pripomb in predlogov strokovne javnosti na osnutek zakona iz leta 2009;
- osnutek Zakona o pravosodnem izpitu iz leta 2017 z uvodno predstavljenimi izhodiščnimi tezami;
- prenovljene izhodiščne teze za prenovo področja PDI iz leta 2018.

Ministrstvo je na osnutke v prejšnjem odstavku navedenih zakonov prejelo številne pripombe in predloge strokovne javnosti in se zato odločilo, da jih ne posreduje v vladno in zakonodajno

⁵⁵ Uradni list RS, št. 5/04 in 112/04; veljavnosti predpisa: do 19. 3. 2008.

proceduro. Podobno je ministrstvo na teze za prenovo področja PDI prejelo pripombe vrhovnega sodišča⁵⁶ in sodnega sveta⁵⁷ in jih dokončno ni potrdilo.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo delo v zvezi s prenovo področja sodniškega pripravništva nadaljevalo tako, da je leta 2020 in leta 2022 pripravilo 2 idejna osnutka Zakona o državnih izpitih pravnikov (v nadaljevanju: osnutek ZDIPr 2020 in osnutek ZDIPr 2022). Oba osnutka ZDIPr sta predvidevala uvedbo dvostopenjskega sistema usposabljanja in izvajanja izpitov pravnikov v pravosodju, pri čemer je bil za vsako stopnjo določen drug namen usposabljanja in izvajanja izpitov, in sicer:

- *pravosodna praksa in opravljanje PDI* – pravosodna praksa ali pripravništvo bi trajala 7 mesecev, ki naj bi bila po osnutku ZDIPr 2020 obvezna za pristop k PDI, po osnutku ZDIPr 2022 pa ne; namen pravosodne prakse naj bi bil usposabljanje za samostojno pravniško delo; pravosodna praksa naj bi se po osnutku ZDIPr 2020 opravljala na sodiščih, državnem tožilstvu, državnem odvetništvu, pri odvetniku in notarju, medtem ko naj bi se po osnutku ZDIPr 2022 opravljala le na sodiščih; pristop k PDI bi po osnutku ZDIPr 2020 imele le osebe, ki bi opravile pravosodno prakso, medtem ko bi po osnutku ZDIPr 2022 poleg tistih, ki bi opravili pravosodno prakso, imeli pravico do pristopa k PDI tudi tisti, ki bi po končanem pravnem študiju opravljali pravniška dela najmanj 7 mesecev; namen PDI bi bil po obeh osnutkih ZDIPr preverjanje teoretičnega in praktičnega znanja ter usposobljenosti za vodenje in odločanje v upravnih postopkih ter zastopanje v upravnih in sodnih postopkih;
- *usposabljanje za poklice v pravosodju⁵⁸ in pravosodni izpit* – pogoj za usposabljanje za pravosodne poklice bi bil uspešno opravljen PDI, namen tega usposabljanja naj bi bilo strokovno usposabljanje za samostojno opravljanje funkcije sodnika ali državnega tožilca, dela državnega odvetnika, notarskega in odvetniškega poklica ter drugih del in nalog, za katere se po zakonu zahteva pravosodni izpit, ter pripravo na ta izpit; skupno število mest pravosodnih kandidatov bi za obdobje 2 let določili minister na podlagi pričakovanih kadrovskih potreb pri posameznih organih, Notarska zbornica Slovenije na podlagi pričakovanih kadrovskih potreb po notarjih in Odvetniška zbornica Slovenije na podlagi pričakovanih kadrovskih potreb po odvetnikih; usposabljanje za poklice v pravosodju bi po osnutku ZDIPr 2020 trajalo 4 leta, po osnutku ZDIPr 2022 pa 2 leti; pravosodni izpit bi lahko opravljala tudi oseba, ki pred tem ne bi opravljala usposabljanja za poklice v pravosodju, in bi bil enoten za opravljanje pravosodnih funkcij ter poklicev notar in odvetnik, brez kakršnihkoli dodatnih izpitov in bi omogočal popolno prehodnost med pravosodnimi funkcijami ter poklici odvetnik in notar.

⁵⁶ Predsednik vrhovnega sodišča je z namenom učinkovitejšega sodelovanja pri pripravi reforme področja PDI in predhodnega usposabljanja z odločbo ustanovil posvetovalno skupino za področje usposabljanja in izvedbe PDI, št. Su 2074/2017 z dne 25. 10. 2018 in št. Su 2074/2017-35 z dne 21. 2. 2019. Člani delovne skupine so se sestali 23. 11. 2018 in zaključke sestanka zapisali v zabeležki o sestanku posvetovalne skupine.

⁵⁷ Sodni svet je na 11. seji dne 17. 1. 2019 izrazil nestrinjanje z uvajanjem sistema ločenih izpitov za različne vrste pravniških poklicev z obrazložitvijo, da bi bil takšen sistem finančno dražji in zapletenejši ter bi omejil tudi prehodnost med pravniškimi poklici.

⁵⁸ V osnutkih ZDIPr 2020 in ZDIPr 2022 je uporabljen izraz "usposabljanje za pravosodne poklice", ki glede na vsebino določb vključuje usposabljanje kandidatov tako za pravosodne funkcije kot pravosodne poklice, to je za opravljanje funkcij sodnika, državnega tožilca in državnega odvetnika ter notarskega in odvetniškega poklica. Izraz iz osnutkov ZDIPr 2020 in ZDIPr 2022 smo spremenili glede na uporabljene izraze v tem poročilu.

Ministrstvo je navedlo, da je osnutka ZDIPr pripravilo do faze delovnih verzij, vendar nista bila pripravljena do te stopnje, da bi ju lahko poslalo v seznanitev strokovni in širši zainteresirani javnosti, zato z osnutkoma ZDIPr ni seznanjalo zunanjih deležnikov. To pomeni, da ministrstvo ni izvedlo potrebnih aktivnosti, ki bi lahko privedle bodisi do prenove sistema sodniškega pripravništva bodisi do sprememb veljavnih predpisov, ki urejajo oziroma so povezani s sodniškim pripravništvom in PDI.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je novembra 2024 pripravilo načrt aktivnosti za pripravo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZPDI, in sicer:

- *priprava delovnega gradiva z ocenjenim trajanjem 4 mesecev;*
- *javna razprava in strokovno usklajevanje z ocenjenim trajanjem 2 mesecev;*
- *priprava osnutka zakonskega predloga z ocenjenim trajanjem 2–4 mesecev;*
- *medresorsko usklajevanje z ocenjenim trajanjem 1 meseca;*
- *predložitev predloga zakona v obravnavo vladi z ocenjenim trajanjem 1–2 meseca.*

Ministrstvo je ocenilo, da bi celoten postopek priprave predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZPDI, vključno s posredovanjem v obravnavo vladi, trajal od 10 do 13 mesecev. Zaradi načrtovanih drugih prioritetnih nalog bo ministrstvo začelo s pripravo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah ZPDI predvidoma septembra 2025 in ga posredovalo v obravnavo vladi najpozneje do oktobra 2026.

2.1.2 Zagotavljanje potrebne kadrovske opremljenosti sodišč

V reviziji nas je zanimalo, ali:

- sta ministrstvo in vrhovno sodišče razpolagala s podatki za ugotavljanje potrebne kadrovske opremljenosti sodišč z zaposlenimi s PDI;
- je vrhovno sodišče spremljalo starostno strukturo zaposlenih s PDI in njen trend;
- sta ministrstvo in vrhovno sodišče določila metodologijo, ki temelji na standardih dela, za ugotavljanje potreb sodišč po zaposlenih s PDI;
- so vrhovno in višja sodišča izdelovali analize in projekcije, iz katerih so izhajale potrebe po številu zaposlenih s PDI.

2.1.2.1 Podatki in analize o potrebah sodišč po zaposlenih s PDI

2.1.2.1.a Organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti. S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu funkcionarjev in javnih uslužbencev za obdobje 2 let. Predlog kadrovskega načrta se pripravi

glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela⁵⁹. Pripravo kadrovskih načrtov pravosodnih organov urejata ZJU in Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov⁶⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o kadrovskih načrtih). Pravosodni organi⁶¹ so samostojni in neodvisni državni organi ter neposredni proračunski uporabniki, zato priprava predlogov njihovih kadrovskih in finančnih načrtov ne sodi v resorno pristojnost ministrstva. Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik ob pripravi proračuna. Predlogi skupnih kadrovskih načrtov se na podlagi predlogov predstojnikov pripravijo za sodišča, državna tožilstva in državna odvetništva. Za sodišča pripravi predlog skupnega kadrovskega načrta vrhovno sodišče. Ministrstvo ni neposredno pristojno za kadrovsko politiko pravosodnih organov in ne razpolaga z notranjimi akti, navodili in dokumentacijo, vezano na spremljanje priprave kadrovskih načrtov pravosodnih organov. Ministrstvo je pristojno le, da pripravi Zbirni predlog skupnih kadrovskih načrtov pravosodnih organov (v nadaljevanju: ZPSKNPO) s podatki o predlaganem številu delovnih mest in zasedenih delovnih mest pri posameznem pravosodnem organu, pri čemer ne posega v vsebino posredovanih skupnih predlogov kadrovskih načrtov pravosodnih organov. Ministrstvo tako le posreduje ZPSKNPO vladi v seznanitev, ta pa ZPSKNPO predloži v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije kot sestavni del predloga proračuna. Podatke iz ZPSKNPO predstavlja Tabela 5.

⁵⁹ 42. člen Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU; Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb).

⁶⁰ Uradni list RS, št. 60/06, 83/06, 70/07 in 96/09.

⁶¹ Pravosodni organ po ZJU je sodišče, državno tožilstvo in državno odvetništvo.

Tabela 5 Predlagano in zasedeno število delovnih mest v letih 2020, 2021 in 2022 ter predlagano število delovnih mest v letih 2023 in 2024⁶²

Sodišče	2020			2021			2022			2023	2024
	Predlog	Zasedenost - stanje na dan 28. 9. 2020*	Razlika	Predlog	Zasedenost - stanje na dan 30. 6. 2021*	Razlika	Predlog	Zasedenost - stanje na dan 23. 8. 2022*	Razlika	Predlog	Predlog
Vrhovno sodišče Republike Slovenije	184	161	-23	190	169	-21	192	159	-33	217	217
Višja sodišča	505	390	-115	504	369	-135	501	380	-121	501	501
Okrožna sodišča	3.166	3.123	-43	3.161	3.121	-40	3.164	3.073	-91	3.163	3.163
Okrajno sodišče v Ljubljani	528	489	-39	527	485	-42	520	459	-61	520	520
Upravno sodišče Republike Slovenije	84	83	-1	87	82	-5	92	91	-1	100	100
Višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani	35	32	-3	35	30	-5	35	31	-4	35	35
Delovna sodišča	170	152	-18	168	165	-3	168	161	-7	168	168
Sodišča skupaj	4.672	4.430	-242	4.672	4.421	-251	4.672	4.354	-318	4.704	4.704

Opomba: *Podatki o zasedenosti na določen dan izhajajo iz sistema MFERAC⁶³.

Vir: ZPSKNPO za sodišča za leti 2020 in 2021, za leti 2021 in 2022, za leti 2022 in 2023 ter za leti 2023 in 2024.

V vseh letih obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo pri vseh sodiščih predlaganih več delovnih mest, kot jih je bilo dejansko zasedenih. Največje odstopanje je bilo na višjih sodiščih, kjer so zasedena delovna mesta znašala le med 73 % (2021) in 77 % (2020) predlaganih delovnih mest, in sicer največ med načrtovanimi in dejansko zasedenimi delovnimi mesti sodniških pripravnikov. Razlog je v tem, da je na višjih sodiščih načrtovano število sodniških pripravnikov po sklepu o številu pripravniških mest nespremenjeno že od leta 1997 in ne izhaja iz dejanskih potreb po sodniških pripravnikih (več o tem v točki 2.1.3.1.a).

2.1.2.1.b Strateška usmeritev vrhovnega sodišča na kadrovskem področju, ki je izhajala iz Strategije Pravosodje 2020, je bila vrsto let postopno zmanjševanje števila sodnikov. V letu 2021 je bil na podlagi vsakoletnega zniževanja števila sodnikov dosežen eden od ciljev iz strategije, to je 42 sodnikov na 100.000 prebivalcev⁶⁴. Ne glede na doseganje cilja, merjenega s kazalnikom število sodnikov na 100.000 prebivalcev⁶⁵, je ob tem treba pozornost usmeriti na starostno strukturo sodnikov, ki bo lahko v prihodnosti bistveno vplivala na ciljno vrednost postavljenega kazalnika.

Ugotovili smo, da je vrhovno sodišče v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljalo starostno strukturo sodnikov in je v LPUUS vsako leto podalo oceno ustreznosti števila sodniških mest in mest

⁶² V kadrovskih načrtih sodišč so načrtovana delovna mesta vseh javnih uslužbencev in funkcionarjev.

⁶³ Sistem MFERAC podpira poslovanje proračunskih uporabnikov na finančnem, računovodskem in plačno-kadrovskem področju.

⁶⁴ Ob pogoju, da sodišča ne dobivajo dodatnih pristojnosti in povečanega pripada zadev zaradi zakonodajnih ali drugih zunanjih posegov (v nadaljevanju: naloge).

⁶⁵ Kazalnik število sodnikov na 100.000 prebivalcev se uporablja pri mednarodnih primerjavah (več o tem Priloga 2).

sodnega osebja. Slika 5 prikazuje trend upadanja števila sodnikov, mlajših od 50 let, in napoved nadaljevanja tega trenda v prihodnosti. V začetku leta 2014 je bil delež sodnikov, mlajših od 50 let, 54,3 %, osem let pozneje na dan 1. 1. 2022 le še 37,3 %. Po drugi strani se je v osmih letih povečalo število sodnikov v starostnih razredih od 60 do 70 let, in sicer za 90 %. Sodniku preneha sodniška služba po zakonu z upokojitvijo, ki je najpozneje, ko dopolni 70 let starosti⁶⁶. Na dan 1. 1. 2022 je bilo 194 sodnikov oziroma vsak peti sodnik starejši od 60 let. Ob tem ni mogoče spregledati okoliščine, da nekateri že izpolnjujejo pogoje za upokojitev⁶⁷.

Slika 5 Število sodnikov po starostnih razredih in trend števila sodnikov čez 5 oziroma 10 let na dan 1. 1.



Vir: LPUUS za leti 2014 in 2022 ter izračun računskega sodišča.

Glede na napovedi, kot jih prikazuje Slika 5, bodo sodišča v Republiki Sloveniji, če bodo želela ohraniti število sodnikov iz leta 2022, zaradi upokojitve sodnikov do leta 2027 potrebovala ocenjeno 54 novih sodnikov⁶⁸, do leta 2032 pa ocenjeno 176 novih sodnikov⁶⁹, kar predstavlja 20 % vseh sodnikov iz leta 2022, ob naslednjih predpostavkah, da:

- je ciljno število sodnikov na 100.000 prebivalcev enako kot za leto 2020;
- v letu 2022 zaposleni sodniki ostanejo na sodiščih⁷⁰;
- število prebivalcev Republike Slovenije čez 5 in 10 let ne bo bistveno odstopalo od leta 2022.

⁶⁶ Z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče), št. U-I-159/19-20 z dne 23. 2. 2023 je ustavno sodišče odločilo, da se razveljavi 76.a člen ZSS, ki je dopuščal možnost, da sodnik, ki je že pridobil pravico do pokojnine, še naprej opravlja sodniško službo oziroma opravlja službeni nadzor sodnikovega dela, izvršuje naloge sodne uprave in vodi službo za nadzor organizacije poslovanja sodišč pod pogoji, ki jih določa 76.a člen ZSS.

⁶⁷ Vrhovno sodišče je v LPUUS za leti 2021 in 2022 izpostavilo, da bi bilo treba glede na dolgotrajnost postopkov izvolitve in imenovanja sodnikov analizirati sedanjo ureditev, tudi v povezavi s spremembo ZPDI, ter zagotoviti (zakonsko) obveznost pravočasne informacije o načrtovani upokojitvi (na primer 6 mesecev vnaprej).

⁶⁸ Izračun: $881 - 827 = 54$.

⁶⁹ Izračun: $881 - 705 = 176$.

⁷⁰ Kadrovska struktura sodnikov je stabilna, saj večinoma sodnikom preneha sodniška funkcija zaradi upokojitve. V letu 2022 je sodni svet izdal le 4 odločbe zaradi odpovedi sodniških funkcij (pa tudi v tem primeru gre lahko za odpoved sodniški funkciji zaradi upokojitve), kar pomeni, da je odhodov iz sodniških vrst manj kot 1 % (Letno poročilo sodnega sveta za leto 2022).

Pri tem je treba poudariti, da tudi v letu 2022, ki je služilo kot osnova za izdelavo ocene potrebnega števila sodnikov v 10-letnem obdobju, vsa sistemizirana delovna mesta sodnikov niso bila zasedena. Ob upoštevanju primanjkljaja sodnikov v letu 2022 bi bila ocena potrebnih novih sodnikov v obdobju do leta 2034 ustrezno višja.

Tabela 6 prikazuje, da je bilo v letu 2022 za 81 manj zasedenih delovnih mest sodnikov glede na sistemizirana delovna mesta in da se je ta razlika skozi leta stalno povečevala. Razlika je bila najbolj izrazita na okrožnih in okrajnih sodiščih.

Tabela 6 Število sistemiziranih in zasedenih delovnih mest sodnikov ter razlika v letih 2020, 2021 in 2022

Sodniki									
2020				2021			2022		
	*SDM	*ZDM	Razlika	*SDM	*ZDM	Razlika	*SDM	*ZDM	Razlika
a	b	c	d=b-c	e	f	g=e-f	h	i	j=h-i
Vrhovno sodišče	33	29	4	33	30	3	33	30	3
Višja sodišča	138	128	10	134	126	8	134	119	15
Okrožna in okrajna sodišča	697	656	41	696	642	54	699	647	52
Upravno sodišče	30	28	2	32	29	3	32	30	2
Delovno in socialna sodišča	62	51	11	61	55	6	61	52	9
Skupaj	960	892	68	956	882	74	959	878	81

Opomba: * SDM – sistemizirana delovna mesta, ZDM – zasedena delovna mesta.

Vir: podatki vrhovnega sodišča.

Ob nadaljevanju trenda zmanjševanja števila kandidatov za sodniško pripravništvo (kot prikazuje Slika 16) bo posledično manj novih pravnikov s PDI, kar bi ob nespremenjenem obsegu nalog lahko še povečalo razliko med sistemiziranimi in zasedenimi delovnimi mesti sodnikov.

2.1.2.1.c Na sodiščih morajo za zasedbo delovnega mesta poleg sodnikov imeti opravljen PDI tudi strokovni sodelavci. Tabela 7 prikazuje, da je bilo v letu 2022 za 134 manj zasedenih delovnih mest strokovnih sodelavcev na sodiščih⁷¹ glede na sistemizirana in da se je razlika (glede na leti 2020 in 2021) leta 2022 skokovito povečala. Sodišča so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, srečevala s pomanjkanjem strokovnih sodelavcev, saj niso mogla zasesti vseh sistemiziranih delovnih mest⁷². Razlika med sistemiziranimi in zasedenimi delovnimi mesti je bila tudi v primeru strokovnih sodelavcev najbolj izrazita pri okrožnih in okrajnih sodiščih, kjer je bilo leta 2022

⁷¹ Podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih strokovnih sodelavcev, katerih za zasedbo delovnega mesta imajo pogoj PDI na sodiščih (vključena so delovna mesta: višji pravosodni svetovalec (PDI), pravosodni svetnik (PDI) - I in pravosodni svetnik (PDI) - II) so iz MFRAC z opredelitvijo kriterijev "Poimenovanje iz Uredbe vsebuje PDI" na dan 31. 12. 2020, 31. 12. 2021 in 31. 12. 2022 z opredelitvijo "v kadrovskem načrtu". Podatke o zasedenosti delovnih mest in o številu sistemiziranih delovnih mestih vnašajo sodišča sama.

⁷² Večina sodišč se že nekaj let sooča s težavami, kako privabiti in ohraniti kakovosten kader, med drugim tudi strokovne sodelavce. Na nekaterih sodiščih je ta problematika tako pereča, da morajo sodniki celo odpovedovati naroke za glavno obravnavo, ker ni mogoče zagotoviti zadostnega podpornega osebja (Letno poročilo sodnega sveta za leto 2022).

nezasedenih 98 delovnih mest, kar je predstavljalo 73 % vseh prostih delovnih mest strokovnih sodelavcev. Tudi strokovni sodelavci predstavljajo pomemben delež pri doseganju v Strategiji Pravosodje 2020 določenega ciljnega razmerja med sodnikom in sodnim osebjem, ki bi do leta 2020 moral znašati 4,3. Ta ni bil dosežen, saj je razmerje med sodnikom in sodnim osebjem leta 2020 znašalo 3,9, kot prikazuje Tabela 17⁷³.

Tabela 7 Število sistemiziranih in zasedenih delovnih mest strokovnih sodelavcev ter razlika v letih 2020, 2021 in 2022

Strokovni sodelavci									
	2020			2021			2022		
	*SDM	*ZDM	Razlika	*SDM	*ZDM	Razlika	*SDM	*ZDM	Razlika
	a	b	c	e	f	g=e-f	h	i	j=h-i
Vrhovno sodišče	63	50	13	64	56	8	65	53	12
Višja sodišča	71	66	5	71	68	3	88	66	22
Okrožna in okrajna sodišča	536	465	71	555	478	77	565	467	98
Upravno sodišče	23	21	2	25	24	1	25	23	2
Delovno in socialna sodišča	35	32	3	35	33	2	35	35	0
Skupaj	728	634	94	750	659	91	778	644	134

Opomba: * SDM – sistemizirana delovna mesta, ZDM – zasedena delovna mesta.

Vir: podatki vrhovnega sodišča.

Vrhovno sodišče je v okviru zadev sodne uprave pristojno in odgovorno med drugim za učinkovito izvajanje sodne oblasti, v okviru katere je načrtovanje, organiziranje in kadrovanje za sodišča vseh stopenj. Vrhovno sodišče je pristojno za pripravo predloga skupnega kadrovskega načrta ob pripravi predloga proračuna na način in ob pogojih, določenih s pravilnikom o kadrovskih načrtih. Po naši oceni je skladno z navedbami vrhovnega sodišča o sodnoupravni pristojnosti sodstva in vrhovnega sodišča kot samostojne veje oblasti vrhovno sodišče pristojno za ugotavljanje dejanskih potreb po zaposlenih s PDI v sodstvu. Ugotovili smo, da je vrhovno sodišče v LPUUS vsako leto predstavilo starostne skupine sodnikov, ni pa predstavilo starostnih skupin strokovnih sodelavcev, ki morajo izpolnjevati pogoj za zasedbo delovnega mesta, to je opravljen PDI, ki imajo prav tako vpliv na prihodnjo oceno potreb po sodniških pripravnikih oziroma oseb z opravljenim PDI. Vrhovno sodišče s podatkom o starosti zaposlenih in podatkom, kateri zaposleni imajo PDI, sicer razpolaga, vendar o tem ne vodi posebnih evidenc oziroma teh podatkov (z izjemo sodniških delovnih mest) ne analizira. Vrhovno sodišče v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ugotavljalo dejanskih potreb po zaposlenih s PDI v sodstvu za daljše obdobje od 2 let.

Pojasnilo vrhovnega sodišča

Evidenco oziroma seznam zaposlenih na delovnih mestih, kjer je zahtevan PDI, ter o starostni strukturi bi bilo mogoče narediti/oblikovati le z ročnim vnosom in obdelavo podatkov s strani vsakega sodišča

⁷³ Kazalnik število sodnega osebja na sodnika se uporablja pri mednarodnih primerjavah (več o tem Priloga 2).

posebej, kar bi pomenilo nesorazmerno časovno obremenitev. Glede na večletno neuspešno prizadevanje vrhovnega sodišča po prenovi sistema PDI ter nepripravljenost politike za reševanje te problematike ter ob dejstvu, da sodniško pripravništvo ni namenjeno le bodočemu zaposlovanju v sodstvu, temveč je namenjeno zaposlovanju v celotnem pravosodju (za vse pravosodne funkcije ter poklice notar in odvetnik) in tudi širše (v drugih delih javnega sektorja in v gospodarstvu, če se za posamezno delovno mesto zahteva opravljen PDI), sodišča dodatnih analiz v zvezi s tem niso izvajala oziroma vrhovno sodišče posebnih analiz glede tega, koliko sodniških pripravnikov bo sodstvo potrebovalo v prihodnosti, ni opravilo. Analiz o potrebnem številu sodniških pripravnikov v sodstvu vrhovno sodišče tudi ni izdelovalo, ker sodniško pripravništvo, glede na veljavno ureditev tega področja, ni obvezen pogoj za pristop k opravljanju PDI. Potrebe sodstva po sodnikih in strokovnih sodelavcih (torej kadru, pri katerem je zakonsko določena potreba po opravljenem PDI) pa izhajajo tudi iz pristojnosti sodišč. Te so določene z zakonodajo, ki tako opredeljuje obremenitve sodišč sedaj in v prihodnje. Če se sodstvu nalagajo nove zakonske pristojnosti, to vpliva na zahtevo po povečanju tako števila sodnikov kot strokovnih sodelavcev. In seveda obratno. Vse to posredno vpliva na določitev potreb sodstva po sodniških pripravnikih v prihodnje, vendar sodstvo na to nima nobenega vpliva, zato na podlagi teh dejstev ne more (vsaj ne z neko gotovostjo) predvideti števila sodniških pripravnikov.

Sodišča sodniških pripravnikov res ne usposablja oziroma pripravljajo za PDI izključno za potrebe sodstva, temveč tudi za potrebe drugih delovnih mest, vendar bi po naši oceni vrhovno sodišče moralo vedeti, koliko zaposlenih s PDI bodo sodišča v prihodnjih letih potrebovala za izvajanje nalog ob upoštevanju metodologije, ki temelji na standardih dela (več o tem v točki 2.1.2.2.b), ter predvidenim upokojevanju sodnikov in drugih zaposlenih, katerih pogoj za zasedbo delovnih mest je zahtevan PDI. To je pomembno tudi zaradi pravočasnega ukrepanja ob nastanku vrzeli v zagotovitvi zadostnega števila oseb z opravljenim PDI za zasedbo delovnih mest na sodiščih, za katere je zahtevan PDI. Posledično vrhovno sodišče tudi ni izvedlo analiz in projekcij, iz katerih bi izhajale ocene o potrebnem številu sodniških pripravnikov, ki bi jih potrebovali izključno za potrebe sodstva, kar bi po naši oceni moralo storiti. Takšna pričakovanja izhajajo tudi iz v beli knjigi zapisanih usmeritev in aktivnosti, na podlagi katerih bo moralo vrhovno sodišče določiti število sodniških pripravnikov v razmerju do stvarnih potreb sodstva po pravnikih z opravljenim PDI.

Priporočilo vrhovnemu sodišču

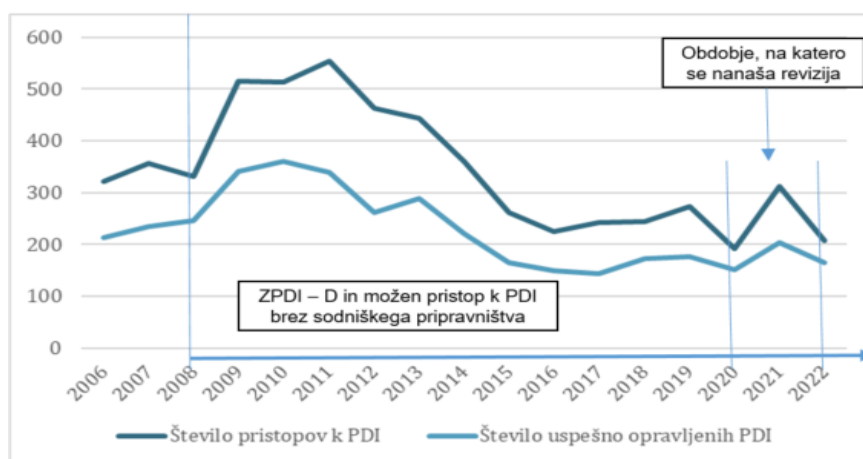
Vrhovnemu sodišču priporočamo, naj izvaja analize in projekcije o potrebnem številu zaposlenih s PDI na vseh sodiščih in na njihovi podlagi tudi projekcije o potrebnem številu sodniških pripravnikov za potrebe sodstva najmanj za srednjeročno (na primer 5-letno) obdobje.

2.1.2.1.d V sodstvu je treba zagotoviti dovolj zaposlenih s PDI, ki pa se najbolje seznanijo z delom sodnika in strokovnega sodelavca na podlagi usposabljanja v okviru sodniškega pripravništva. Pri tem ne gre zanemariti dejstva, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, od vseh kandidatov, ki so pristopili k PDI, po podatkih CIP delež tistih, ki so opravljali sodniško pripravništvo, predstavljal 84,5 % v letu 2020, v letu 2021 pa 88,5 %, v letu 2022 pa 87,5 % vseh pristopov k PDI. To pomeni, da je bil delež sodniških pripravnikov v vseh pristopih k PDI visok.

Število pristopov k PDI se je z uveljavitvijo novele ZPDI-D leta 2008 in določbe, da je možno pristopiti k PDI tudi brez predhodno opravljenega sodniškega pripravništva, poviševalo do leta 2011 (kot prikazuje Slika 6), ko je bilo največ pristopov k PDI, in sicer 554. Število uspešno opravljenih PDI

je večinoma sledilo dinamiki pristopov k PDI. Leta 2010 je bilo najvišje, ko je 361 kandidatov uspešno opravilo PDI. Nato se je število uspešno opravljenih PDI zniževalo do leta 2017, ko je PDI uspešno opravilo 144 kandidatov. Sledilo je rahlo povišanje uspešno opravljenih PDI do epidemije covida-19 leta 2020, in sicer 176 kandidatov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo leta 2020 najmanj uspešno opravljenih PDI, in sicer 151. Leta 2021 se je število povišalo na 203, vendar leta 2022 ponovno padlo na 165 uspešno opravljenih PDI.

Slika 6 Število pristopov k PDI in število uspešno opravljenih PDI v obdobju 2006–2022



Vir: Zapisnik posveta predsednika, namestnikov predsednika in članov državne izpitne komisije za PDI z dne 21. 9. 2022 in LPUUS za leto 2022.

Na podlagi starostne strukture sodnikov in ocene potreb po sodnikih v prihodnosti, naraščajoče razlike med sistemiziranimi in zasedenimi delovnimi mesti tako sodnikov kot strokovnih sodelavcev (za katere je pogoj opravljen PDI), povečanega zanimanja vseh sodišč, državnih tožilstev in državnega odvetništva po osebah, ki so opravile PDI (več o tem v točki 2.2.4.a), in glede na upad števila ter zanimanja za sodniško pripravništvo (več o tem v točki 2.3.1.a), katerih delež predstavlja skoraj 90 % vseh kandidatov, ki pristopijo k PDI, ocenjujemo, da vrhovno sodišče ni obvladovalo tveganja zagotovitve potrebne kadrovske opremljenosti sodišč z zaposlenimi s PDI.

2.1.2.1.e Višja sodišča s posebnimi analizami in projekcijami, ki bi opredeljevale število zaposlenih s PDI v prihodnosti, prav tako ne razpolagajo, saj jih k temu ne zavezujejo nobeni predpisi in ker je to v pristojnosti vrhovnega sodišča. Posamezna višja sodišča so neposredni proračunski uporabniki in pri zaposlovanju za njih veljajo splošna pravila, kot veljajo za ostale proračunske uporabnike. Višja sodišča namreč določajo le svoje kadrovske področje na podlagi veljavne sistemizacije delovnih mest in kadrovskega načrta. Okrožna sodišča in Okrajno sodišče v Ljubljani so neposredni proračunski uporabniki in samostojno kreirajo kadrovske politiko svojih sodišč oziroma sodnih okrožij. V tem smislu višja sodišča nimajo pooblastil do prvostopenjskih sodišč na kadrovskem področju. To področje ima vsako sodišče urejeno v svojih sistemizacijah, ki jih sprejemajo in spreminjajo avtonomno.

Skupni kadrovski načrt za sodišča pa sprejme vrhovno sodišče⁷⁴, ki je tudi pristojno za morebitne spremembe kadrovskih načrtov posameznih sodišč. Tako višja sodišča v obdobju, na katero se nanaša revizija, kadrovskih analiz za višja in prvostopenjska sodišča iz njihovih pristojnosti niso izdelala, prav tako tudi ne razpolagajo z informacijami o številu nezasedenih delovnih mest, za katere je pogoj opravljen PDI.

2.1.2.2 Metodologija za ugotavljanje potreb sodišč po zaposlenih s PDI

2.1.2.2.a Število zaposlenih, ki morajo imeti za zasedbo delovnega mesta opravljen PDI, je mogoče učinkovito načrtovati in tako upravljati njihovo optimizacijo na podlagi metodologije ugotavljanja potreb po zaposlenih za zasedbo delovnih mest, za katere se zahteva opravljen PDI, in na podlagi pripravljenih standardov dela. Vrhovno sodišče določi število in vrste delovnih mest sodnega osebja za vsa posamezna sodišča glede na sprejet skupni kadrovski načrt, minister pa določi in usklajuje merila za določitev števila delovnih mest. Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo razpolagalo z metodologijo za ugotavljanje potreb sodišč po zaposlenih s PDI, saj sta v tem času veljala Pravilnik o merilih za določitev števila delovnih mest sodnega osebja⁷⁵, ki določa merila za posamezno vrsto delovnih mest sodnega osebja za posamezna sodišča, to je tudi strokovnih sodelavcev, in Pravilnik o merilih za določitev števila sodniških mest⁷⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o številu sodniških mest), ki določa merila za določanje števila sodniških mest. Po navedbah vrhovnega sodišča so bili kadrovski načrti sodišč in skupni kadrovski načrt za sodišča v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravljeni ob upoštevanju meril iz obeh pravilnikov ministrstva. Pri tem vrhovno sodišče upošteva poslovanje sodišč v zadnjem proračunskem letu z vidika, ali je število zaposlenih na posameznem sodišču zadoščalo za doseganje pričakovanih rezultatov poslovanja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo določilo način ugotavljanja potreb sodišč po zaposlenih s PDI, vrhovno sodišče pa je to uporabljalo za pripravo kadrovskih načrtov, ne pa tudi za pripravo projekcij potreb sodišč po zaposlenih s PDI, ki bi presegala obdobje priprave kadrovskih načrtov.

2.1.2.2.b ZS določa področja, ki jih morajo obsegi letna poročila o poslovanju sodišč. Analiza učinkovitosti in uspešnosti dela sodnikov je sestavni del letnega poročila o poslovanju posameznega sodišča, ki ga predsednik sodišča za preteklo leto najpozneje do 28. 2. v tekočem letu predloži neposredno pristojnemu višjemu sodišču, vrhovnemu sodišču, sodnemu svetu in ministrstvu. Na podlagi letnih poročil sodišč vrhovno sodišče izdela letno poročilo, ki obsega naslednja področja:

- kadrovska opremljenost sodišča,
- sodna statistika,
- časovni standardi,
- primerjalna ocena zbranih podatkov med sodišči iste stopnje in iste vrste.

V LPUUS so podatki za vsako sodišče posebej, za vsa sodišča iste stopnje skupaj (okrajna, okrožna in višja sodišča), za specializirana sodišča (delovna in socialna sodišča, upravno sodišče) in za vrhovno

⁷⁴ 16. člen Pravilnika o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov (Uradni list RS, št. 60/06, 83/06, 70/07, 96/09).

⁷⁵ Uradni list RS, št. 101/06.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 42/10.

sodišče ter za vsa sodišča skupaj, kar zagotavlja medsebojno primerljivost podatkov po območjih in tudi po stopnjah sodišč. Ugotovili smo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsa LPUUS, ki jih je pripravilo in objavilo vrhovno sodišče⁷⁷, vsebujejo vsa z ZS določena področja.

Na podlagi LPUUS za preteklo leto vrhovno sodišče (na podlagi predhodnega soglasja ministra) vsako leto sprejme časovne standarde⁷⁸, ki določajo pričakovani čas opravljanja tipičnih procesnih dejanj in reševanja zadev na posameznih vrstah in stopnjah sodišč. Časovni standardi, kot eno izmed orodij za zagotavljanje sojenja v razumnem roku⁷⁹, so bili prvič določeni za leto 2016⁸⁰ in od takrat jih vrhovno sodišče določa vsako leto. Časovni standardi so določeni v merski enoti "število mesecev" in se predpišejo za vsa sodišča iste vrste in stopnje⁸¹. Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, predsednik vrhovnega sodišča sprejel časovne standarde oziroma pričakovani čas opravljanja tipičnih procesnih dejanj in reševanja zadev na posameznih vrstah in stopnjah sodišč za leto 2020⁸², za leto 2021⁸³ in za leto 2022⁸⁴. Doseganje časovnih standardov za preteklo leto je za vsako sodišče po posameznih podpodročjih predstavljeno v LPUUS.

Iz mednarodnih primerjav, ki prikazujejo učinkovitost sodišč na podlagi indikatorja stopnje rešenih zadev in indikatorja pričakovanega časa reševanja zadev (več o tem Priloga 2), je razvidno, da so bili časovni standardi za leto 2020 ustrezno določeni. Zaznana odstopanja v času reševanja zadev, razvidna v LPUUS za leto 2020, so bila glede na mediano časa reševanja zadev v državah članicah Sveta Evrope (razvidne iz poročila Evropske Komisije Sveta Evrope za učinkovitost pravosodja 2020 (v nadaljevanju: CEPEJ)) zaznana na prvostopenjskih sodiščih pri reševanju vseh zadev in pri vrhovnem sodišču pri reševanju kazenskih zadev. Po naši oceni je razlog za odstopanja glede na pričakovan čas reševanja zadev, ki je bil določen v časovnih standardih za prvostopenjska sodišča, tudi v pomanjkanju sodnikov in strokovnih sodelavcev na prvostopenjskih sodiščih (več o tem v točkah 2.1.2.1.b in 2.1.2.1.c).

2.1.2.2.c Vrhovno sodišče je v letih 2010 in 2011 v informacijskem sistemu sodstva uvedlo podatkovno skladišče in informacijsko rešitev za poslovno obveščanje z imenom Podpora upravljanju sodstva – Poslovno obveščanje (PSP). V podatkovnem skladišču vrhovnega sodišča so

⁷⁷ [URL: https://www.sodisce.si/sodna_uprava/letna_porocila/], 30. 4. 2024.

⁷⁸ [URL: https://www.sodisce.si/sodna_uprava/casovni_standardi/], 30. 4. 2024.

⁷⁹ Časovni standardi ne varujejo pred obsodbo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, saj se to ukvarja z individualnimi primeri.

⁸⁰ Priprava jih je delovna skupina, določena z odločbo predsednika vrhovnega sodišča, št. Su 2009/2015 z dne 11. 9. 2015.

⁸¹ To pomeni, da se ne nanašajo na posamezne zadeve, temveč na celoto/maso zadev na sodišču oziroma v sodstvu. Zaradi specifičnosti posameznih postopkov omenjena metoda ni primerna za kazenske postopke, ki se rešujejo na specializiranih oddelkih za sojenje v zahtevnejših zadevah organiziranega in gospodarskega kriminala, terorizma, korupcijskih in drugih podobnih kaznivih dejanj, ter postopke po zakonu, ki ureja vzpostavitev etažne lastnine na določenih stavbah in ugotavljanje pripadajočega zemljišča. Prav tako metoda ni primerna za postopke zaradi insolventnosti (stečajni postopki nad pravno in fizično osebo), saj gre za postopke, pri katerih je trajanje postopka odvisno od zakonskih določb oziroma drugih dejavnikov izven sodišča in bi lahko določanje časovnih standardov celo pomenilo pritisk na hitrejšo vodenje postopka v nasprotju z namenom zakona (na primer skrajševanje preizkusne dobe pri osebnih stečajih). Vsi navedeni postopki se spremljajo s posebnimi poročili.

⁸² Št. Su 2005/2017 z dne 15. 1. 2020 na podlagi predhodnega soglasja ministrice z dne 9. 1. 2020.

⁸³ Št. Su 2005/2017 z dne 11. 12. 2020 na podlagi predhodnega soglasja ministra z dne 9. 12. 2020.

⁸⁴ Št. Su 2005/2017 z dne 20. 1. 2022 na podlagi predhodnega soglasja ministra z dne 20. 1. 2022.

bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, na voljo podatki o poslovanju posameznih sodišč⁸⁵. Vrhovno sodišče je v obdobju, na katero se nanaša revizija, podatke in poročila v podatkovnem skladišču uporabljalo za spremljanje učinkovitosti in kakovosti dela sodstva, posamezna sodišča pa so lahko tekoče spremljala kazalce učinkovitosti dela svojega sodišča in posameznih zaposlenih ter primerjala te podatke z zbirnimi podatki primerljivih sodišč in so tako lahko pravočasno ukrepala. Spletni vmesnik je omogočal pripravo prilagojenih pregledov poslovanja sodišč po vrsti različnih kategorij, na primer po časovnem obdobju, po regiji, po posameznem tipu sodišča, po posameznem sodišču, po vrsti zadeve. Na podlagi primerjave teh kategorij med sodišči je lahko vrhovno sodišče v primeru odstopanj sprejelo pravočasne ukrepe.

Informacijska rešitev za poslovno obveščanje vrhovnega sodišča temelji na Metodologiji za izenačevanje kadrovskih virov (v nadaljevanju: metodologija) s predpostavko, da mora imeti vsako sodišče ob pogoju pričakovane storilnosti, ki ustreza vsaj povprečni storilnosti za posamezno vrsto sodišč, ustrezno število sodnikov in sodnega osebja za obvladovanje načrtovanega pripada zadev (kot izhaja iz letnega programa dela sodišča) in za zmanjševanje števila nerešenih zadev in zaostankov. Po navedbah vrhovnega sodišča se metodologija upošteva pri odločanju o novih razpisih za sodniška mesta ob uporabi podatkovnega skladišča in informacijske rešitve za poslovno obveščanje. Metodologija je bila podlaga poročilom, s pomočjo katerih so predsedniki sodišč podprli svoje predloge za razpise prostih sodniških mest in ki vsebujejo tudi podatke iz Pravilnika o merilih za določitev števila sodniških mest⁸⁶. Metodologija vrhovnega sodišča omogoča ugotavljanje potreb po sodnikih, ne omogoča pa ugotavljanja potreb po zaposlenih za zasedbo delovnih mest, za katere se zahteva pogoj opravljen PDI.

⁸⁵ Podatki so zajeti v podmapah: a) zmanjšanje števila nerešenih zadev (rdeče so obarvana področja, kjer je prisoten presežek nerešenih spisov kot posledica nižje storilnosti od povprečne storilnosti sodišč iste vrste in iste stopnje – kot ga opredeljuje četrti odstavek 60. člena ZS), b) reševanje starejših nerešenih zadev (rdeče so obarvana področja s starejšimi zadevami glede na povprečno starost rešenih in nerešenih zadev), c) spremljanje poslovnega procesa (rdeče so obarvane tiste faze poslovnega procesa na določenem sodišču, kjer je prisoten časovni presežek glede na povprečno trajanje na sodišču oziroma sodišču iste vrste in iste stopnje), d) razbremenitev sodnikov (rdeče so obarvana področja, kjer trajanje sodnega postopka presega povprečno trajanje postopka na sodišču v mesecih in presega povprečno trajanje izdelave odločbe na sodišču v dneh), e) izenačevanje kadrovskih virov (omogoča izračun potrebnega števila sodnikov za obvladovanje pripada zadev) in f) časovni standardi (rdeče so obarvana področja, ki ne dosegajo sprejetih časovnih standardov). Podatki o zadevah se v vseh poročilih nanašajo na obdobje 12 mesecev, pri čemer se poročila pripravljajo ob izteku posameznega trimesečja.

⁸⁶ Po pojasnilu vrhovnega sodišča metodologija, ki se upošteva pri odločanju o novih razpisih za sodniška mesta, upošteva naslednje vhodne podatke: 1) pripad zadev (3. in 4. člen pravilnika o številu sodniških mest) in 2) storilnost (5. člen pravilnika o številu sodniških mest). Pri tem gre za terminološko neusklajenost. Tako 38. člen ZS kot pravilnik o številu sodniških mest za merilo določata "povprečen čas reševanja", vendar iz 5. člena pravilnika o številu sodniških mest izhaja, da se ta čas izračuna kot število rešenih zadev na sodnika v enem letu, kar je enako terminu storilnost po metodologiji.

2.1.3 Vstopanje potrebnega števila sodniških pripravnikov v poklice v pravosodju

V reviziji nas je zanimalo, ali:

- je ministrstvo določilo število sodniških pripravnikov v razmerju do stvarnih potreb;
- so višja sodišča in ministrstvo vodili evidenco kandidatov, ki čakajo na sprejem v sodniško pripravništvo;
- je ministrstvo zagotovilo podlage, v katerih so določene pristojnosti in odgovornosti za čim hitrejšo zaposlitev sodniških pripravnikov po opravljenem PDI in ki določajo obvezno primarno doseganje kadrovske opremljenosti pravosodnih organov na področjih in regijah, kjer so izkazane potrebe.

2.1.3.1 Potrebno število sodniških pripravnikov

2.1.3.1.a Osnovni cilj ZPDI je izvedba usposabljanja za pristop k PDI, hkrati pa je to tudi sistem za zagotavljanje ustreznega števila kakovostnega kadra, ki bi opravljal pravosodne funkcije ter poklica odvetnik in notar. V beli knjigi je predlagano, da se v okviru sprememb sistema usposabljanja sodniških pripravnikov in PDI kot vidik vstopa na karierno pot v sodstvu pretehta vprašanje, povezano z določitvijo števila sodniških pripravnikov v razmerju do stvarnih potreb sodstva po pravnih z opravljenim PDI, oziroma vprašanje, koliko sodniških pripravnikov sodstvo dejansko potrebuje in je tako smiselno, da jih usposobi. Temu naj se prilagodijo vstopna merila in pogoji, program usposabljanja, priprava na PDI ter samo opravljanje PDI na način, da bi sodstvo usposabljal najboljša pravne, ki bi nato imeli interes v sodstvu ostati in v sodstvu tudi graditi svojo strokovno in poklicno kariero.

Skupno število mest za sodniške pripravnike je v veljavnih pravnih podlagah določeno s sklepom in pravilnikom o skupnem številu pripravniških mest iz leta 2008 in znaša 602 mesti. V sklepu o številu pripravniških mest je določeno 208 pripravniških mest za sodniške pripravnike, ki naj bi opravljali pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, kot prikazuje Tabela 8.

Tabela 8 Število pripravniških mest za sodniške pripravnike, ki bi opravljali pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču

Višje sodišče	Število pripravniških mest v delovnem razmerju na sodišču	Število pripravniških mest, ki obvladajo tuji jezik na višji ravni
v Celju	26	
v Kopru	30	2 italijanski jezik
v Ljubljani	92	
v Mariboru	60	2 madžarski jezik
Skupaj	208	

Vir: sklep o številu pripravniških mest.

Število določenih pripravniških mest za sodniške pripravnike, ki opravljajo pripravništvo v delovnem razmerju, je enako že od leta 1997⁸⁷ in se do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni spremenilo. Minister v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni podal vladi nobenega predloga za spremembo tega sklepa.

S pravilnikom o številu pripravniških mest je določeno 394 pripravniških mest⁸⁸ za sodniške pripravnike, ki opravljajo sodniško pripravništvo volontersko. To prikazuje Tabela 9.

Tabela 9 Število pripravniških mest za sodniške pripravnike, ki bi opravljali pripravništvo volontersko

Višje sodišče	Število pripravniških mest volonterjev	Število državnotožilskih in državnoodvetniških pripravniških mest
v Celju	44	4 državnotožilski pripravniki
v Kopru	50	4 državnotožilski pripravniki
v Ljubljani	200	28 državnotožilskih pripravnikov in 3 državnoodvetniški pripravniki
v Mariboru	100	16 državnotožilskih pripravnikov in 1 državnoodvetniški pripravnik
Skupaj	394	

Vir: pravilnik o številu pripravniških mest.

Od leta 2008 je število določenih pripravniških mest za sodniške pripravnike, ki opravljajo sodniško pripravništvo volontersko, enako in se v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni spremenilo. Minister v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni niti sprejel niti pripravil novega oziroma sprememb pravilnika o številu pripravniških mest.

Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni razpolagalo s podatkom o potrebnem številu sodniških pripravnikov, ki jih bo potrebovalo sodstvo, državno tožilstvo in državno odvetništvo v srednjeročnem (5-letnem) oziroma daljšem obdobju, prav tako ne s podatkom o potrebnem številu pravosodnih kandidatov za pravosodne funkcije ter poklica odvetnik in notar ter ostalega osebja v pravosodju, pri katerih je za zasedbo delovnih mest potreben PDI. Skupno število pripravniških mest, določeno s sklepom in pravilnikom o številu pripravniških mest, je ostalo nespremenjeno več kot 15 let in glede na spremenjenje razmere po naši oceni ne odraža realnih potreb. S sklepom in pravilnikom o številu pripravniških mest je bilo določeno število pripravniških mest, ki pa ne odraža niti zmožnosti sodišč.

Pri tem je iz podatkov o številu sodniških pripravnikov v delovnem razmerju na višjem sodišču, ki jih prikazuje Slika 3, razvidno, da se je dejansko število teh pripravnikov v obdobju, na katero se nanaša

⁸⁷ Določeno je bilo s Sklepom o določitvi skupnega števila pripravniških mest na posameznih sodiščih (Uradni list RS, št. 11/97), ki je veljal do 20. 3. 2008 in bil nadomeščen s sklepom o številu pripravniških mest.

⁸⁸ Do 23. 1. 2004 je pravilnik o številu pripravniških mest določal 104 pripravniška mesta, od 23. 1. 2004 do 20. 3. 2008 je določal 256 pripravniških mest in od 20. 3. 2008 je določal 394 pripravniških mest za sodniške pripravnike, ki opravljajo sodniško pripravništvo volontersko.

revizija, sicer vsako leto malenkost poviševalo, vendar ni preseglo 58 % razpoložljivih pripravniških mest. Število sodniških pripravnikov volonterjev je v letu 2020 predstavljalo le 32 % razpoložljivih pripravniških mest, v letu 2022 pa le še 14 %.

Ministrstvo ni spremljalo realnih potreb niti po sodniških pripravnikih niti po številu zaposlenih s PDI v poklicih v pravosodju, zato ministrstvo ne pozna razlogov za odstopanja med določenimi in dejansko zasedenimi pripravniškimi mesti. Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo vzpostaviti sistematično spremljanje podatkov o predvidenih potrebah in glede na potrebe določati število oseb, ki se bodo usposabljevale za PDI, kar izhaja tudi iz bele knjige.

Pojasnilo ministrstva

Ker idejna zasnova nove ureditve področja PDI ni bila realizirana z zakonom ali kakšnim drugim predpisom, trenutno (še) ni pravne podlage, ki bi omogočala pripravo načrta potrebnega števila pravosodnih kandidatov. Načina in časovnega poteka priprave takšnega načrta zato trenutno še ni mogoče predvideti.

Za spremljanje in analiziranje potrebnega števila kandidatov za pravosodne funkcije in poklice ministrstvo ne potrebuje posebne podlage v ZPDI, saj ima pravno podlago v 11. členu ZDU-1, ki določa, da ministrstvo spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojno, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države. Ocenjujemo, da so podatki o potrebnem številu kandidatov za pravosodne funkcije in poklice, katerih delovnopравни status je financiran iz javnih sredstev, nujno potrebni v času priprave prenovljenega ZPDI, saj je le na podlagi točnih in popolnih podatkov mogoča priprava presoje posledic za javnofinančna sredstva, katerih navedba je potrebna za pripravo vsakega predloga zakona. Potrebno število sodniških pripravnikov pa je podlaga tudi za pripravo predloga skupnega kadrovskega načrta za vsa sodišča (več o tem v točki 2.1.2.1.a).

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj vladi predlaga spremembo sklepa o številu pripravniških mest in spremeni pravilnik o številu pripravniških mest na način, da bosta odraz realnih potreb po številu oseb s PDI, ter pri tem upošteva tudi zmožnosti sodišč.

2.1.3.1.b Oseba, ki izpolnjuje pogoje za sodniškega pripravnika, mora vložiti prijavo za opravljanje pripravništva pri predsedniku tistega višjega sodišča, na območju katerega želi opravljati pripravništvo. Če je prijavljenih za opravljanje pripravništva več kandidatov, kot je prostih mest sodniških pripravnikov, določi predsednik višjega sodišča prednostne vrstne rede za zasedbo prostih mest. Prednostni vrstni red predstavlja seznam kandidatov, ki so prijavljeni in čakajo na sodniško pripravništvo. Prva polovica prostih mest se zasede na podlagi prednostnega vrstnega reda, ki se določi z upoštevanjem višine povprečne ocene, ki so jo kandidati dosegli v času študija. Med kandidati z enako povprečno oceno imajo prednost kandidati, ki imajo višjo povprečno oceno iz učnih predmetov, ki sodijo v področje civilnega in kazenskega prava, če so tudi te ocene enake, se upošteva čas vložitve popolne prijave za opravljanje pripravništva. Druga polovica prostih mest se zasede na podlagi prednostnega vrstnega reda, ki se določi z upoštevanjem časa vložitve popolne prijave za opravljanje pripravništva. Med kandidati, ki so istočasno vložili popolno prijavo za opravljanje pripravništva, imajo prednost kandidati, ki imajo višjo povprečno oceno.

Ugotovili smo, da so vsa višja sodišča v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdelovala prednostne vrstne rede ločeno za kandidate, ki so se prijavili za opravljanje sodniškega pripravništva s sklenitvijo delovnega razmerja na njihovem sodišču, in ločeno za kandidate, ki so se prijavili za opravljanje sodniškega pripravništva volontersko. Prednostne vrstne rede prijavljenih kandidatov za opravljanje sodniškega pripravništva so višja sodišča objavljala⁸⁹ 3-krat letno, in sicer praviloma 15. 1., 15. 5. in 15. 9. Kot prikazuje Slika 3, razpoložljiva delovna mesta sodniških pripravnikov na vseh višjih sodiščih v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bila polno zasedena.

Pojasnilo višjih sodišč

Vsa razpoložljiva delovna mesta sodniških pripravnikov v obdobju 2020–2022 niso bila zasedena zaradi naslednjih razlogov:

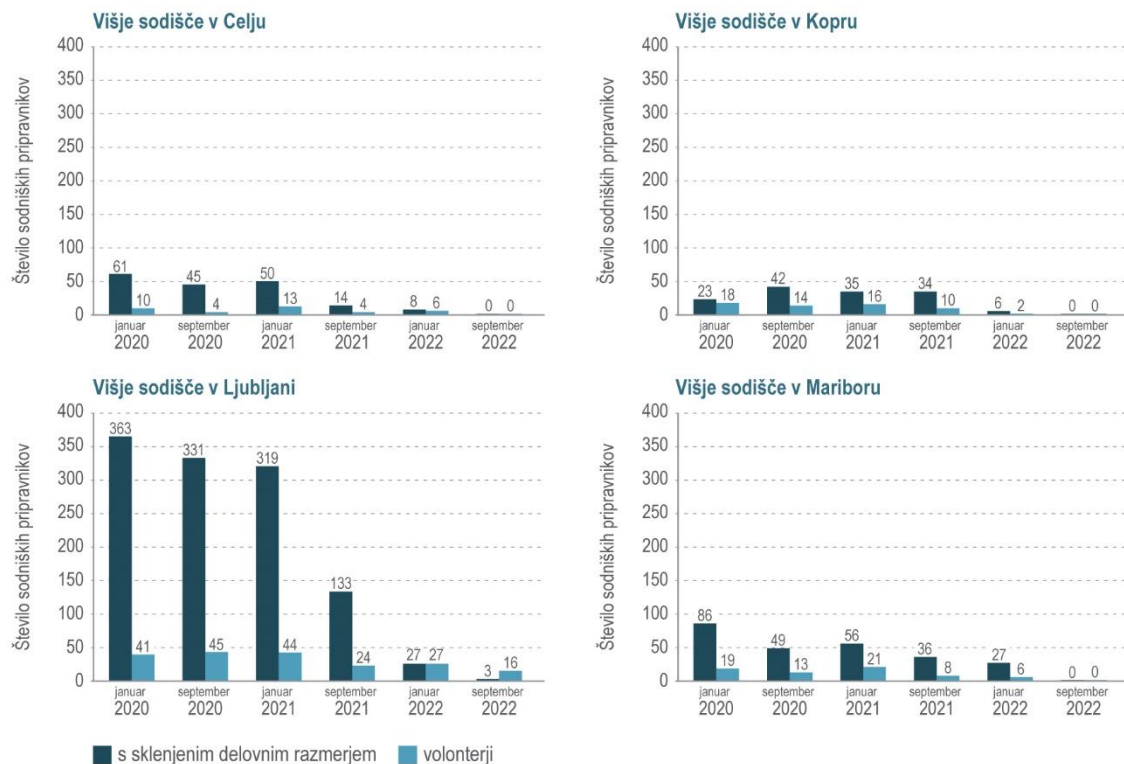
- *v času epidemije covida-19 vsi prijavljeni kandidati niso bili pozvani za opravljanje sodniškega pripravništva zaradi spoštovanja ukrepov in priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje;*
- *v letih 2020 in 2021 so bili prečiščeni prednostni vrstni redi⁹⁰ na podlagi osebne kontakta z vsakim prijavljenim kandidatom za sodniško pripravništvo;*
- *upadanje interesa opravljanja sodniškega pripravništva na sodiščih;*
- *odlogi prijavljenih kandidatov za opravljanje sodniškega pripravništva;*
- *odstopi prijavljenih kandidatov od opravljanja sodniškega pripravništva.*

Višja sodišča v Celju, Kopru in Mariboru septembra 2022 prvič na prednostnih vrstnih redih niso imela nobenega kandidata za sodniško pripravništvo, na Višjem sodišču v Ljubljani pa je bilo le 19 kandidatov, ki so želeli nastopiti sodniško pripravništvo. Kot prikazuje Slika 7, je bilo na prednostnih vrstnih redih višjih sodišč 15. 1. 2020 za sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na višjih sodiščih prijavljenih 533 kandidatov, za opravljanje volonterskega pripravništva pa 88 kandidatov. Navedeno ne pomeni, da je na sodniško pripravništvo čakalo 621 kandidatov, saj se isti kandidat lahko prijavi tako za opravljanje volonterskega pripravništva kot tudi za opravljanje pripravništva v delovnem razmerju, in sicer na več sodiščih hkrati.

⁸⁹ [URL: https://www.sodisce.si/sodna_uprava/seznam_pripravnikov/], 30. 4. 2024. Na ta dan nobeno višje sodišče ni imelo več prijavljenih kandidatov za opravljanje sodniškega pripravništva, kot je bilo prostih mest.

⁹⁰ Iz prednostnih vrstnih redov so bili izločeni vsi kandidati, ki niso več želeli opravljati sodniškega pripravništva.

Slika 7 Prednostni vrstni redi prijavljenih kandidatov za opravljanje pripravništva na višjih sodiščih januarja in septembra v letih od 2020 do 2022



Vir: prednostni vrstni redi višjih sodišč.

Januarja 2020 je bilo na prednostnem vrstnem redu za sodniško pripravništvo v delovnem razmerju prijavljenih 533 kandidatov, septembra 2022 pa 3, kar predstavlja zmanjšanje za skoraj 100 %. Januarja 2020 je bilo za opravljanje volonterskega pripravništva prijavljenih 88 kandidatov, septembra 2022 pa 16, kar predstavlja zmanjšanje za 81,8 %. Vrhovno sodišče je v LPUUS za leto 2022 opozorilo, da se je položaj, kjer so bile za pretekla leta značilne dolge čakalne dobe za vstop v sodniško pripravništvo, spremenil, saj v letu 2022 čakalnih dob skorajda ni več.

Za mesta sodniških pripravnikov lahko kandidirajo diplomanti vseh treh slovenskih pravnih fakultet, ki zagotavljajo petletno pravno izobraževanje, kakor tudi diplomanti tujih študijskih programov s področja prava, ki zagotavljajo ustrezen obseg pravne izobrazbe (več o tem v točki 2.2.2.1.a). Študijski program prava v Republiki Sloveniji izvajajo tri fakultete, in sicer Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru in Evropska pravna fakulteta Nove univerze. Kot prikazuje Tabela 10, je bilo v obdobju od leta 2020 do leta 2022 vsako leto manj oseb, ki so na novo izpolnile pogoje za sodniškega pripravnika, in sicer gre za zmanjšanje za 16 %, saj je v letu 2020 pogoje za pristop k sodniškemu pripravništvu na novo izpolnilo 249 oseb, 213 oseb v letu 2021 in le 209 oseb v letu 2022. Zmanjšanje števila pravnikov, ki so magistrirali in na novo izpolnjevali pogoje za sodniškega pripravnika, je tudi eden izmed razlogov za zmanjšanje čakalnih dob.

Tabela 10 Število oseb, ki je zaključilo 2. stopnjo študija prava v Republiki Sloveniji, in njihova povprečna starost v letih od 2020 do 2022

Pravna fakulteta	Leto 2020		Leto 2021		Leto 2022	
	Število diplomantov	Povprečna starost	Število diplomantov	Povprečna starost	Število diplomantov	Povprečna starost
EPF UN	51	30,62	50	31,28	42	30,92
UN LJ	155	26,68	122	26,72	122	26,73
UN MB	43	26,42	50	26,88	45	26,53
Skupaj	249	27,44	222	27,78	209	27,53

Opomba: EPF NU – Evropska pravna fakulteta Nove univerze, PF UL – Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, PF UM – Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.

Vir: podatki Evropske pravne fakultete Nove univerze, Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in Pravne fakultete Univerze v Mariboru.

Podatki o številu vpisnih mest na pravnih fakultetah⁹¹ lahko predstavljajo napoved, kakšen bo trend oseb, ki bodo na novo izpolnjevale pogoje za sodniškega pripravnika v naslednjih 5 letih. Število vpisnih mest je bilo v šolskem letu 2020/2021 po podatkih Evropske pravne fakultete Nove univerze, Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in Pravne fakultete Univerze v Mariboru 583 za redni in izredni študij, kar je bilo 20 mest več kot v šolskem letu 2021/2022, nato pa se je število v šolskem letu 2022/2023 povišalo za 25 ter v šolskem letu 2023/2024 dodatno še za 20 vpisnih mest. To pomeni, da se bo število diplomantov pravne fakultete v Republiki Slovenij ob ostalih nespremenjenih spremenljivkah⁹² v naslednjih 5 letih povečalo, vendar tudi ob predpostavki, da bi se vsi odločili za sodniško pripravništvo, to ne bi pokrilo razpisnih mest po sodniških pripravnikih⁹³.

2.1.3.1.c Ministrstvo razpolaga s prednostnimi vrstnimi redi z navedbo kandidatov, prijavljenih za opravljanje sodniškega pripravništva na posameznem višjem sodišču, saj mu jih skladno z ZPDI⁹⁴ posreduje predsednik višjega sodišča. Ministrstvo mora zaradi spremljanja stanja na področju izobraževanja voditi centralno evidenco vseh kandidatov, prijavljenih za opravljanje sodniškega pripravništva⁹⁵. Evidenca ministrstva vsebuje zgolj podatke kandidatov za opravljanje sodniškega pripravništva, ki so prijavljeni v trenutku izdelave prednostnega vrstnega reda na posameznem višjem sodišču. Ker pa se kandidati lahko prijavijo tako za opravljanje volonterskega pripravništva kot tudi za opravljanje pripravništva v delovnem razmerju in na več višjih sodiščih hkrati ter višja sodišča ministrstvu ne pošiljajo seznamov prijavljenih kandidatov, če prednostnih vrstnih redov ni, evidenca ministrstva ne zagotavlja dejanskih podatkov o številu kandidatov za sodniško pripravništvo. Ministrstvo je po njegovih navedbah razvijalo Evidenco kandidatov za opravljanje sodniškega pripravništva, vendar je do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni vzpostavilo.

⁹¹ [URL: <https://portal.evs.gov.si/razpisi-za-vpis-javni-koncesionirani>], 30. 4. 2024.

⁹² Na primer: vsa vpisna mesta na pravnih fakultetah v Republiki Sloveniji so zasedena, delež diplomantov pravnih fakultet je enak.

⁹³ Število sodniških pripravnikov se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zmanjšalo za 59.

⁹⁴ Tretji odstavek 10.a člena ZPDI.

⁹⁵ V skladu z določbo prvega odstavka 10.a člena ZPDI. Centralna evidenca vsebuje naslednje podatke prijavljenih kandidatov: osebno ime, datum in kraj rojstva, stalno oziroma začasno prebivališče, čas vložitve prijave in povprečno oceno, doseženo v času študija.

Ministrstvo tako ni vodilo centralne evidence kandidatov, prijavljenih za opravljanje sodniškega pripravništva, na podlagi katere bi vzpostavilo pregled nad stanjem oziroma dejanskim številom kandidatov v pripravništvu. Ministrstvo bi moralo kot upravljavec evidence vseh kandidatov, prijavljenih za opravljanje sodniškega pripravništva, poskrbeti za ažurne, točne in popolne podatke o številu vseh prijavljenih kandidatov za opravljanje sodniškega pripravništva. Ažurni, točni in popolni podatki namreč omogočajo pravočasno pripravo in izvedbo ukrepov v primeru ugotovljenih odmikov zanimanja za sodniško pripravništvo od dejanskih potreb po osebah z opravljenim PDI. Ob upoštevanju v beli knjigi zapisanih usmeritev in aktivnosti bi moralo ministrstvo vzpostaviti vodenje centralne evidence sodniških pripravnikov.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je decembra 2023 vzpostavilo elektronsko Centralno evidenco kandidatov za opravljanje sodniškega pripravništva.

2.1.3.2 Vstop sodniških pripravnikov v poklice v pravosodju

2.1.3.2.a S posebnim delovnopравnim položajem sodniških pripravnikov, ki opravljajo pripravništvo v delovnem razmerju na višjem sodišču, sta povezani 2 njihovi obveznosti, ki nastopita po končanem sodniškem pripravništvu. Gre za obveznost pristopa k PDI v 1 letu po zaključku pripravništva in za obveznost naknadne sklenitve delovnega razmerja na sodišču, pri državnem tožilstvu, državnem odvetništvu ali ministrstvu za toliko časa, kolikor je trajalo pripravništvo, ali za krajši čas, kakor v pozivu določi ministrstvo. Minister na predlog predstojnika organa⁹⁶, pri katerem obstaja ustrezno prosto delovno mesto (v nadaljevanju: predlagatelj), pisno pozove sodniškega pripravnika, ki je bil v delovnem razmerju na sodišču, državnem tožilstvu ali državnem odvetništvu in je vložil zahtevo za opravljanje PDI v 1 letu po zaključku sodniškega pripravništva, na delo v smislu sklenitve delovnega razmerja najpozneje v 30 dneh po opravljenem PDI. Po naši oceni so s to določbo zagotovljene pravne podlage, v katerih so določene pristojnosti in odgovornosti in s katerimi je mogoča hitra zaposlitev sodniških pripravnikov (ki pristopijo k PDI v 1 letu po zaključku pripravništva in opravijo PDI) v poklice v pravosodju.

Sodniški pripravnik, ki je opravil sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, je dolžan v 1 letu po zaključku sodniškega pripravništva vložiti zahtevo za opravljanje PDI in pristopiti k PDI, sicer izgubi pravico opravljati PDI. Z novelo ZPDI-D je bila sprejeta nova določba 19.a člena⁹⁷, ki ob izpolnitvi pogojev⁹⁸ uvaja možnost pristopa k PDI brez predhodno opravljenega sodniškega pripravništva. Če sodniški pripravnik v 1 letu po zaključku sodniškega pripravništva ne vloži zahteve za opravljanje PDI in ne pristopi k PDI, lahko pristopi k PDI na podlagi izpolnjenih pogojev iz 19.a člena ZPDI in po 1 letu od zaključka pripravništva ne izgubi pravice opravljati PDI. Tem sodniškim pripravnikom ministrstvo po uspešno opravljenem PDI ne more vročiti poziva za sklenitev delovnega razmerja na pravosodnem organu. Hkrati ti sodniški pripravniki niso dolžni

⁹⁶ Sodišča, državnega tožilstva, državnega odvetništva ali ministrstva.

⁹⁷ Določba 19.a člena ZPDI se je začela uporabljati z 20. 3. 2008.

⁹⁸ Pogoji so navedeni v opombi 8.

vrniti stroškov usposabljanja v višini seštevka bruto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva⁹⁹. Stroški bruto plač sodniških pripravnikov, katerih način izvajanja sodniškega pripravništva smo preverili v reviziji in v 1 letu po zaključku sodniškega pripravništva niso pristopili k PDI, so znašali 43.041 EUR.

Pojasnilo ministrstva

Pravnih podlag za zahtevo po vračilu nastalih stroškov sodniških pripravnikov, ki v 1 letu po zaključku sodniškega pripravništva ne pristopijo k PDI, ni. Do zdaj predlogov za vzpostavitev pravnih podlag za vračilo nastalih stroškov v teh primerih nismo prejeli.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj ob prenovi ZPDI prouči, ali je obstoječa ureditev, ki se nanaša na vračilo sredstev, kjer sodniški pripravniki trenutno niso v enakem položaju, ustrezna.

2.2 Izvajanje sodniškega pripravništva

Da bi ugotovili, ali se izvajajo aktivnosti, ki prispevajo k pokrivanju potreb po obstoječi in pričakovani kadrovske opremljenosti sodišč, smo preverili:

- ali so organizirane predstavitve sodniškega pripravništva in kariernih možnosti v sodstvu po opravljenem pripravništvu oziroma PDI;
- ali so sodniškim pripravnikom zagotovljeni osnovni in enotni pogoji dela;
- ali so sodniškim pripravnikom dodeljeni mentorji in je poskrbljeno za ustrezno mentorjevo delo;
- ali se spremljajo potrebe sodišč, na podlagi katerih so vročeni pozivi sodniškim pripravnikom za sklenitev delovnega razmerja.

2.2.1 Spodbujanje zanimanja za sodniško pripravništvo

V reviziji nas je zanimalo, ali:

- so vrhovno in višja sodišča s predavanji oziroma drugimi aktivnostmi izvajala predstavitve sodniškega pripravništva in kariernih možnosti v sodstvu po opravljenem sodniškem pripravništvu oziroma PDI;
- so višja sodišča na ustrezen način zagotovila oziroma objavila vse potrebne informacije o pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov.

⁹⁹ Kot za sodniške pripravnike, ki pristopijo k PDI v roku 1 leta po zaključku sodniškega pripravništva, predpisuje šesti odstavek 11.a člena ZPDI.

2.2.1.a Zanimanje za sodniško pripravništvo se po naši oceni lahko povečuje le na podlagi zadostnih in popolnih informacij o izvajanju sodniškega pripravništva. Vrhovno sodišče je z namenom približevati delo v sodstvu mlajšim generacijam, ki bodo v prihodnje polnile kadrovske bazen v pravosodju, v obdobju, na katero se nanaša revizija, redno sodelovalo z vsemi tremi slovenskimi pravnimi fakultetami. S Pravno fakulteto Univerze v Mariboru je vrhovno sodišče sklenilo Sporazum o sodelovanju¹⁰⁰, s katerim se je zavezalo vključevati študente v praktično delo in pridobivanje izkušenj pri delu vrhovnega sodišča ter se s predavanji vrhovnih sodnikov in strokovnih sodelavcev vključevati v pedagoški proces oziroma raziskovalno delo na fakulteti. Za študente Evropske pravne fakultete Nove univerze je vrhovno sodišče izvedlo strokovni ekskurziji s predstavitvijo slovenskega sodnega sistema in vloge vrhovnega sodišča¹⁰¹. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in vrhovno sodišče sta v letih 2020,¹⁰² 2021¹⁰³ in 2022¹⁰⁴ sklenila izjavo o sodelovanju pri projektu Pravna svetovalnica za begunce in tujce, v okviru katerega je upravni oddelek vrhovnega sodišča vsako leto sprejel eno študentko, ki je pri njih opravila 80 ur praktičnega dela usposabljanja. Višje sodišče v Ljubljani je vključevalo višjega sodnika v redno poučevanje v okviru predmeta Uvod v civilno pravo na Evropski pravni fakulteti Nove univerze¹⁰⁵.

V reviziji nas je zanimalo, ali v okviru sodelovanja s pravnimi fakultetami vrhovno sodišče in višja sodišča organizirajo tudi predstavitev sodniškega pripravništva, zato smo sodniške pripravnike v anketi vprašali, kje so dobili informacije o izvajanju sodniškega pripravništva¹⁰⁶. Največ informacij so sodniški pripravniki pridobili pri kolegih (75 %) in na fakulteti (40 %). Najmanj informacij pa so sodniški pripravniki pridobili na sodišču (9 %). Med tistimi, ki so pridobili informacije na fakulteti, jih je največ (56 %) pridobilo informacije na predstavitvah, ki so jih izvedla društva študentov na fakulteti, in le 15 % jih je pridobilo informacije od predstavnikov sodišč, in sicer največ sodniških pripravnikov, ki so predhodno obiskovali Pravno fakulteto Univerze v Mariboru (56 %). Med tistimi, ki so pridobili informacije na sodišču, jih je največ (57 %) pridobilo informacije od kadrovske službe sodišča in vodje sodniških pripravnikov oziroma na spletni strani sodišča ali CIP (50 %).

V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov, ki so v anketah opozorili na pomanjkljivost oziroma neustreznost informacij o izvajanju sodniškega pripravništva.

Primer: Pomanjkljivost oziroma neustreznost informacij o izvajanju sodniškega pripravništva

- Vse informacije je bilo treba pridobiti direktno od kadrovske službe sodišča ali pa od kolegov. Na spletni strani sodišča so objavljeni zgolj prednostni vrstni redi, drugih informacij ni. Na enem mestu oziroma na eni spletni strani bi želeli dobiti čim več informacij, in sicer kje in kako se prijaviti na sodniško pripravništvo, kateri so potrebni dokumenti in kam jih je treba poslati pred nastopom dela, kakšni so roki za predložitev potrebnih

¹⁰⁰ Z dne 22. 10. 2021.

¹⁰¹ Dne 10. 5. 2022 in 11. 11. 2022.

¹⁰² Dne 2. 10. 2020.

¹⁰³ Dne 10. 11. 2021.

¹⁰⁴ Dne 12. 10. 2022.

¹⁰⁵ Dopis Evropske pravne fakultete Nove univerze z dne 25. 4. 2023.

¹⁰⁶ Na to vprašanje je bilo v anketi možnih več odgovorov.

dokumentov, kaj pomenijo prednostni vrstni redi, ali si lahko sodniški pripravnik sam izbira kraj in stopnjo sodišča, ali si lahko sodniški pripravnik sam izbere mentorja, kdo je lahko mentor, kdo je primeren mentor, kje poteka delo, kje se izvajajo obvezni in neobvezni seminarji, kakšno je ocenjevanje, kaj finančno pomeni sodniško pripravništvo v delovnem razmerju in kakšne so obveznosti po opravljenem PDI.

Ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov na anketo ugotavljamo, da so aktivnosti vrhovnega in višjih sodišč le delno vplivale na zagotavljanje informacij o izvajanju sodniškega pripravništva. Po naši oceni bi k zagotavljanju potrebnih informacij prispevale aktivnosti, s katerimi bi bile na enem mestu vsem študentom pravnih fakultet zagotovljene informacije o pogojih ter pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov.

2.2.1.b Z namenom omogočanja izbire ustrezne karierne poti je dobro, da so študentje že med študijem oziroma po zaključku študija seznanjeni s kariernimi možnostmi v sodstvu po opravljenem sodniškem pripravništvu oziroma PDI. Vrhovno sodišče je z namenom seznaitve splošne javnosti, ki vključuje tudi morebitne kandidate za sodniško pripravništvo, o delovanju sodišč pripravilo različna gradiva s splošnimi informacijami o delovanju sodstva ter nekajminutne video animacije o sodstvu, poklicih v sodstvu ter njihovih vlogah in različnih sodnih postopkih, ki so dostopni na spletu¹⁰⁷.

Zanimalo nas je, ali so sodniški pripravniki med študijem spoznali karierno pot na sodiščih od zaključka študija do poklica sodnika. 77 % sodniških pripravnikov med študijem ni spoznalo karierne poti na sodiščih od zaključka študija do poklica sodnika, 23 % sodniških pripravnikov pa jo je, in sicer največ študentov Pravne fakultete Univerze v Mariboru (43 %).

V spodnjih primerih povzemamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov, ki so v anketah izpostavili dobre prakse in predlagali izboljšave za predstavitev karierne poti na sodiščih.

Primer: Dobre prakse predstavitve karierne poti na sodiščih od zaključka študija do poklica sodnika

- Pogovor s profesorji in predstavitev o tem, kakšno delo oziroma katere poklice lahko opravlja oseba po zaključenem študiju na pravni fakulteti in kaj vse je treba doseči za opravljanje posameznega poklica.
- Med študijem so profesorji, ki so delujoči ali nekdanji sodniki, predstavili delo sodnikov.
- Študentski svet je organiziral predstavitev poklicev v pravosodju in pot do PDI.

Primer: Predlogi za predstavitev karierne poti na sodiščih od zaključka študija do poklica sodnika

- Možnost opravljanja prakse na sodišču že v času študija.
- Izvedba predstavitev, okroglih miz oziroma srečanj s sodniki.
- Podaja več informacij s strani sodišč o delu strokovnega sodelavca, sodnika, o postopku imenovanja sodnikov, o plačah in možnostih napredovanja.

¹⁰⁷ [URL: <https://nasodiscu.si/animacije>], 30. 4. 2024.

Čeprav je vrhovno sodišče izvajalo aktivnosti ozaveščanja o poklicih v sodstvu, te, ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov na anketo, večinoma niso dosegle ciljne skupine študentov. Med študijem večina študentov prava ni spoznala kariernih možnosti v sodstvu, zato ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi predstavniki sodišč aktivneje pristopili k izvajanju predstavitev sodniškega pripravništva in vseh kariernih možnosti v sodstvu po opravljenem sodniškem pripravništvu oziroma PDI.

Pojasnilo vrhovnega sodišča

Vrhovno sodišče je okrepilo sodelovanje s pravnimi fakultetami v letih 2023 in 2024 na način, da so študentje redno obiskovali vrhovno sodišče. Prav tako so predstavniki vrhovnega sodišča obiskovali šole in dijakom predstavljali poklic in delo na sodišču. Vzroki za pomanjkanje informacij o sodniškem pripravništvu in vseh kariernih možnostih v sodstvu po opravljenem sodniškem pripravništvu oziroma PDI so lahko tudi v proaktivnosti posameznih fakultet, v zainteresiranosti študentov, njihovi (ne)aktivnosti pri vključevanju v tovrstne ponujene vsebine in drugo.

Priporočilo vrhovnemu in višjim sodiščem

Vrhovnemu in višjim sodiščem priporočamo, naj pri nadaljnjem sodelovanju s pravnimi fakultetami vključujejo tudi predstavitev sodniškega pripravništva in vseh kariernih možnosti v sodstvu po opravljenem sodniškem pripravništvu oziroma PDI.

2.2.1.c Naloge sodniškega pripravnika so določene v pravilniku o programu¹⁰⁸. Potrebne informacije o pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov so v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodniški pripravniki pridobili ob nastopu sodniškega pripravništva, in sicer na podlagi gradiva z osnovnimi informacijami o opravljanju sodniškega pripravništva, ki so ga sodniški pripravniki prejeli ob nastopu sodniškega pripravništva na višjem sodišču, na spletnih straneh oziroma v kadrovske službi višjega sodišča ter uvodnega dne ob nastopu sodniškega pripravništva, kjer je vodja sodniških pripravnikov oziroma vodstvo višjega sodišča sodniškim pripravnikom predstavilo osnovne informacije o opravljanju sodniškega pripravništva.

V reviziji nas je zanimalo, ali so bile informacije o izvajanju sodniškega pripravništva zadostne in ustrezne. 62 % sodniških pripravnikov je odgovorilo, da so bile informacije zadostne in ustrezne, 26 % sodniških pripravnikov je menilo, da so bile informacije pomanjkljive, 4 % sodniških pripravnikov,

¹⁰⁸ 8. člen pravilnika o programu določa, da sodniški pripravnik pridobiva znanja in se usposablja za samostojno delo tako, da: a) opravlja posamezne naloge pod vodstvom sodnika ali državnega tožilca mentorja ali pod vodstvom druge za izvedbo obvezne oblike izobraževanja določene osebe ter pri tem proučuje predpise in gradiva, ki so osnova za opravljanje posameznih nalog, b) spremlja obravnave, seje senatov, zaslišanja in druge naroke ter piše zapisnike po odredbi sodnika, c) pod pogoji iz 17. člena ZPDI opravlja posamezna dejanja na glavni obravnavi, seji senata in drugem naroku, d) izdeluje osnutke sodnih odločb in drugih sodnih pisanj, e) sodeluje v okviru strokovne službe za brezplačno pravno pomoč in pri izvrševanju programa dela sodišča ter opravlja druge naloge po odredbi predsednika višjega sodišča, predsednika sodišča in vodje oddelka, pri katerem se usposablja, ali sodnika mentorja oziroma druge osebe, določene za izvedbo obvezne oblike izobraževanja in za spremljanje njegovega dela, f) v času usposabljanja na kazenskopravnem področju na državnem tožilstvu sodeluje pri izvrševanju programa dela državnega tožilstva ter opravlja druge naloge po odredbi vodje državnega tožilstva, vodje oddelka, pri katerem se usposablja, ali državnega tožilca mentorja ali druge osebe, določene za izvedbo obvezne oblike izobraževanja in spremljanje njegovega dela in g) se udeležuje seminarjev, opravlja kolokvije in druge obvezne oblike izobraževanja s posameznih pravnih področij, v skladu z ZPDI, pravilnikom o programu in programom pripravništva.

da so bile informacije drugačne, kot se je izkazalo v praksi, in 8 % sodniških pripravnikov, da so bile informacije pomanjkljive in drugačne, kot se je izkazalo v praksi.

V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov, ki so v anketah opozorili na pomanjkljivost danih informacij o pogojih ter pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov.

Primer: Pomanjkljivost informacij o pogojih ter pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov

- Niso bile znane informacije, kaj pravzaprav so delovne obveznosti sodniških pripravnikov oziroma ali so naložena dela (dežurstva v službi za brezplačno pravno pomoč in druga dežurstva) dejansko delovna obveznost sodniških pripravnikov.
- Na Višjem sodišču v Ljubljani splošna predstavitev dela s strani vodje sodniških pripravnikov v ničemer ni pomagala pripravnikom, ki so delo opravljali izven Ljubljane. V drugih krajih je delo potekalo nekoliko drugače in za te primere ni bilo danih usmeritev.
- Večji del predstavitve je bil osredotočen na postopek prijave in pogoje za opravljanje sodniškega pripravništva, medtem ko sam potek dela sodniškega pripravnika ni bil podrobneje predstavljen.

Ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov na anketo ugotavljamo, da je bila večina sodniških pripravnikov informirana o pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov. Vendar je bilo še vedno 38 % sodniških pripravnikov takšnih, ki so ocenili informacije o sodniškem pripravništvu kot pomanjkljive oziroma napačne. Po naši oceni bi bilo smiselno, da bi višja sodišča zagotovila spletno objavo točnih in popolnih informacij o pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov. Na ta način bodo informacije dostopne vsem zainteresiranim pravnikom za sodniško pripravništvo.

Priporočilo višjim sodiščem

Višjim sodiščem priporočamo, naj pripravijo potrebne informacije o pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov na posameznem sodišču in jih objavijo na spletnih straneh, na posebnih, za sodniške pripravnike določenih mestih.

2.2.2 Zagotavljanje pogojev za delo sodniškim pripravnikom

V reviziji nas je zanimalo, ali:

- je ministrstvo sprejelo enotne pogoje za izbor sodniških pripravnikov ter določilo ustrezne pogoje dela, in sicer potreben čas in področja usposabljanja;
- so višja sodišča zagotavljala enotne pogoje za prijavo na sodniško pripravništvo;
- so višja sodišča sodniškim pripravnikom zagotavljala osnovne in enotne pogoje dela (plačilo za delo, program sodniškega pripravništva, delovne prostore in opremo, delovne obveznosti, delovni čas in plačilo opravljanja PDI);
- je ministrstvo določilo strukturo potrebnih pravnih znanj, literaturo za obvezni in izbirni del sodniškega pripravništva, ki se zaključi s PDI.

Primerjavo višjih sodišč pri organizaciji izvajanja sodniškega pripravništva prikazuje Priloga 3.

2.2.2.1 Prijava na sodniško pripravništvo

2.2.2.1.a Na podlagi ZPDI mora kandidat za sodniškega pripravnika (tako za primer sklenitve delovnega razmerja kot za primer volonterja) izpolnjevati naslednje pogoje:

1. je državljan države članice Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora ali Švicarske konfederacije in aktivno obvlada slovenski jezik¹⁰⁹,
2. je poslovno sposoben in ima splošno zdravstveno zmožnost,
3. ima v Republiki Sloveniji pridobljen naslednji strokovni naslov oziroma je končal enakovredno izobraževanje v tujini, priznано v skladu z zakonom, ki ureja priznavanje in vrednotenje izobraževanja:
 - strokovni naslov univerzitetni diplomirani pravnik,
 - strokovna naslova diplomirani pravnik (UN) in magister prava,
 - strokovni naslov magister prava na podlagi enovitega magistrskega študijskega programa. Magister prava je lahko sodniški pripravnik, če izkaže, da je izdelal diplomsko oziroma magistrsko nalogo in da je opravil izpite iz temeljnih pravnih znanj.

S pravilnikom o pravnih znanjih je ministrstvo določilo enake pogoje strokovne usposobljenosti za vse kandidate, ki se prijavijo na sodniško pripravništvo (tako za sodniške pripravnike v delovnem razmerju na sodišču kot za volonterje), ki se v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso spremenili.

2.2.2.1.b Kandidat za sodniškega pripravnika vloži prijavo za opravljanje pripravništva pri predsedniku tistega višjega sodišča, na območju katerega želi opravljati pripravništvo. V prijavi navede osebno ime, rojstni datum in naslov prebivališča. Dokazila o državljanstvu in poslovni sposobnosti za državljane Republike Slovenije zaradi ugotavljanja pogojev pridobi predsednik višjega sodišča brezplačno pri upravljavcu matičnega registra. Kandidat mora prijavi priložiti tudi dokazila, ki so potrebna za določitev prednostnega vrstnega reda opravljanja pripravništva (več o tem v točki 2.1.3.1.b), vendar v primeru da je strokovni naslov, kot ga določa ZPDI, pridobil v Republiki Sloveniji, zanj dokazila o strokovnem naslovu in dokazila za določitev prednostnega vrstnega reda pridobi predsednik višjega sodišča na visokošolskem zavodu, na katerem je pridobil strokovni naslov. Kandidatu, ki je pridobil strokovni naslov, kot ga določa ZPDI, tudi ni treba prilagati dokazila o aktivnem znanju slovenskega jezika. ZPDI pa za tiste pripravnike, ki bi sklenili delovno razmerje na sodišču, na območju katerega se posluje tudi v italijanskem oziroma madžarskem jeziku, in ki obvladajo italijanski oziroma madžarski jezik, določa tudi način izkazovanja višje ravni znanja jezika iz italijanskega ali madžarskega jezika.

Kandidata, ki pridobi pravico do opravljanja sodniškega pripravništva, predsednik višjega sodišča 30 dni pred izpraznitvijo mesta o tem obvesti ter ga pozove, da določenega dne nastopi pripravništvo in ga imenuje za sodniškega pripravnika. Če se kandidat v 3 dneh od prejema poziva za nastop

¹⁰⁹ ZPDI v tretjem odstavku 6. člena določa, da je sodniški pripravnik lahko tudi državljan države, ki ni članica Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora ali Švicarske konfederacije, če aktivno obvlada slovenski jezik, izpolnjuje druge pogoje iz ZPDI ter obstaja pravna in dejanska vzajemnost z državo, katere državljan je.

pripravništva ne odzove, se šteje, da je umaknil prijavo za opravljanje pripravništva. Sodniški pripravniki, ki so kandidirali za prosta pripravniška mesta s sklenitvijo delovnega razmerja, sklenejo delovno razmerje na višjem sodišču, na območju katerega bodo sodniško pripravništvo opravljali. Višja sodišča pripravnike s pozivom za nastop pripravništva razporedijo na posamezno sodišče prve stopnje, ki je v območju posameznega višjega sodišča.

Višja sodišča za prijavo kandidatov za sodniško pripravništvo niso uporabljala posebnih obrazcev, za ta namen pripravljenih, temveč so sodniški pripravniki prijave oddajali samostojno. Višja sodišča so sodniške pripravnike na različne načine javno obveščala o načinu prijave in dokazilih, ki jih morajo ob tem predložiti. Tako je:

- Višje sodišče v Kopru novico z informacijami kandidatom za sodniško pripravništvo, pogoje in način prijave za opravljanje sodniškega pripravništva z navedbo dokazil na svoji spletni strani objavilo leta 2016¹¹⁰;
- Višje sodišče v Celju navedlo, da so bile te informacije v obdobju, na katero se nanaša revizija, objavljene na spletni strani sodišča¹¹¹ in na oglasni deski sodišča,
- Višje sodišče v Mariboru navedlo, da je informacije objavilo na intranetu – informacijskem strežniku pod področjem pripravniški kotiček, kar pa pomeni, da kandidati za sodniške pripravnike do teh informacij niso mogli priti, saj osebe, ki niso zaposlene na višjem sodišču, ne morejo dostopati do intraneta višjega sodišča,
- Višje sodišče v Ljubljani navedlo, da vsebino prijave določa ZPDI, zaradi česar ocenjuje, da za dodatne objave višjega sodišča ni potrebe.

Višja sodišča so na svojih spletnih straneh objavila prednostne vrstne rede. Višja sodišča v Celju, Mariboru in Ljubljani ob tem niso objavljala datumov, kdaj (3-krat v letu) bo posamezno sodišče objavilo prednostne vrstne rede prijavljenih kandidatov. Višje sodišče v Kopru je te datume v zavihku vseh objav na spletni strani Višjega sodišča v Kopru objavilo leta 2016. Ker so višja sodišča kandidate za sodniško pripravništvo uvrščala na prednostne vrstne rede na 4 mesece, niso pa jih na javno dostopen način obveščala o rokih uvrščanja oziroma so bile te informacije med vsemi objavami težko dostopne, so lahko kandidati zamudili uvrstitev na prednostne vrstne rede in tako imeli možnost pričetka sodniškega pripravništva kasneje, kot so načrtovali.

V spodnjem primeru povzemamo mnenja 37 % sodniških pripravnikov, ki so v anketi izpostavili nezadostnost in neustreznost informacij za podajo prijave za opravljanje sodniškega pripravništva.

Primer: Nezadostne in neustrezne informacije višjih sodišč za prijavo za opravljanje sodniškega pripravništva

Na spletu ali na drug javen način niso bile objavljene:

- informacije o načinu podaje prijave za opravljanje sodniškega pripravništva;
- datumi prijav (v času obstoja prednostnih vrstnih redov);

¹¹⁰ [URL: <https://www.sodisce.si/viskp/objave/2022012109440388/informacija-kandidatom-za-sodnisko-pripravnistvo/>], 30. 4. 2024.

¹¹¹ [URL: https://www.sodisce.si/visce/osnovne_informacije_o_sodiscu/pomembni_dokumenti/], 4. 11. 2024.

- potrebna dokumentacija, ki jo je treba priložiti prijavi;
- morebitna predložitev dokazil, ki jih mora po ZPDI sicer pridobiti predsednik višjega sodišča;
- pogoji za izbor.

Ocenjujemo, da je za pridobitev informacij o pogojih za opravljanje pripravništva, o rokih prijave (ki so vezani na datume objav prednostnih vrstnih redov), načinu prijave, o dokazilih, ki jih morajo kandidati priložiti prijavi za opravljanje sodniškega pripravništva, pomembno, da so te objavljene na javno dostopen način.

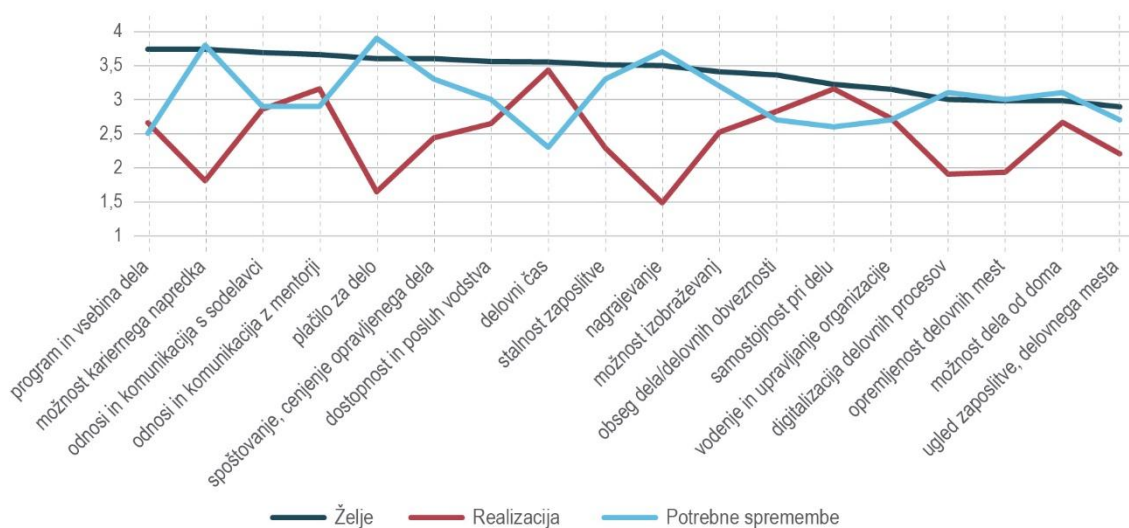
Priporočilo višjim sodiščem

Višjim sodiščem priporočamo, naj na svojih spletnih straneh, na posebnih, za sodniške pripravnike določenih mestih, objavijo informacije o rokih in načinu prijave in o dokazilih, ki jih morajo kandidati priložiti prijavi za opravljanje sodniškega pripravništva.

2.2.2.2 Zagotavljanje osnovnih in enotnih pogojev dela

Zagotovitev osnovnih in enotnih pogojev dela je pomembno tako za kakovostno in učinkovito delo kot za izbiro zaposlitve. V anketi smo sodniške pripravnike vprašali, kateri dejavniki so jim pomembni, kako so bili ti dejavniki v praksi realizirani na sodiščih, kjer so opravljali sodniško pripravništvo, in katere dejavnike bi bilo treba spremeniti. Odgovore sodniških pripravnikov prikazuje Slika 8¹¹².

¹¹² 151 sodniških pripravnikov je željene dejavnike in 54 sodniških pripravnikov je potrebne spremembe dejavnikov ocenjevalo z ocenami 1 (nepomembno), 2 (manj pomembno), 3 (pomembno) in 4 (zelo pomembno). Med 74 in 147 sodniških pripravnikov pa je realizirane dejavnike ocenjevalo z ocenami 1 (zelo slabo), 2 (slabo), 3 (dobro) in 4 (odlično). Pri izračunu niso bili upoštevani odgovori sodniških pripravnikov, ki so pod realizirane dejavnike navedli 0 (ne morem oceniti).

Slika 8 Dejavniki, ki so za sodniške pripravnike pomembni¹¹³, realizacija in potrebne spremembe

Vir: odgovori sodniških pripravnikov na anketo.

Sodniški pripravniki so s povprečno oceno 3,74 izpostavili program in vsebino dela ter možnost kariernega napredka kot najpomembnejša dejavnika pri delu. Ocena realizacije obeh dejavnikov v praksi negativno odstopa od želj sodniških pripravnikov, saj so sodniški pripravniki program in vsebino dela ocenili s povprečno oceno 2,66, možnost kariernega napredka pa s povprečno oceno 1,80. S povprečno oceno 2,89 so sodniški pripravniki kot najmanj pomemben dejavnik ocenili ugled zaposlitve oziroma delovnega mesta. Sodniški pripravniki so s povprečno oceno 3,43 najbolj ocenili delovni čas na sodiščih in s povprečno oceno 1,48 najslabše ocenili nagrajevanje. Največje odstopanje med željami in realizacijo je pri nagrajevanju (v povprečju za 2,02) in plačilu za delo (v povprečju za 1,95), najmanjše pa pri delovnem času (v povprečju za 0,12) in samostojnosti pri delu (v povprečju za 0,06). V naslednjih poglavjih izpostavljamo dejavnike, ki so jih sodniški pripravniki najbolj izpostavili in predlagali njihove spremembe.

2.2.2.2.1 Plačilo za delo

2.2.2.2.1.a Višja sodišča so v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodniškim pripravnikom (skladno s predpisi, ki so določeni za javne uslužbenke) izplačevala:

- plačo,
- redno delovno uspešnost¹¹⁴,
- nadomestilo za uporabo lastnih sredstev za opravljanje dela na domu,

¹¹³ Dejavniki so razvrščeni od najpomembnejšega do najmanj pomembnega na podlagi ocen sodniških pripravnikov v anketi.

¹¹⁴ Redne delovne uspešnosti sodniškim pripravnikom ni izplačevalo Višje sodišče v Celju, saj za to ob upoštevanju meril niso bili izpolnjeni pogoji. Višje sodišče v Mariboru je izplačevalo redno delovno uspešnost le v letih 2020 in 2021, v letu 2022 pa ne.

- odpravnino, po določbah ZDR-1 ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi za določen čas,
- položajni dodatek za vodjo pripravnikov¹¹⁵,
- povračila stroškov in druge osebne prejemke.

Sodniški pripravniki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, za celotno obdobje sodniškega pripravništva (na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi z višjim sodiščem) prejeli osnovno plačo v 26. plačnem razredu, kar je konec leta 2022 znašalo 1.227 EUR bruto. Iz ankete za sodniške pripravnike izhaja, da sodniškim pripravnikom plačilo za delo predstavlja enega pomembnejših dejavnikov pri izbiri zaposlitve, ocena tega dejavnika pa je za nagrajevanjem najslabša med vsemi dejavniki. To prikazuje Slika 8. Hkrati so sodniški pripravniki v odgovorih na vprašanje, kaj bi se moralo spremeniti, da bi se v prihodnosti zaposlili na sodišču, kot najpomembnejši dejavnik uvrstili višje plačilo za delo v sodstvu na delovnih mestih, kjer je pogoj opravljen PDI.

Najpogostejše izražena mnenja v anketi o dejavnikih dela sodniških pripravnikov so bila mnenja o plačilu za delo, ki ga je 95 % sodniških pripravnikov ocenilo s povprečno oceno 1,64. V nadaljevanju povzemamo mnenja, ki so jih sodniški pripravniki v povezavi s plačilom za delo izpostavili v anketi.

Primer: Mnenja sodniških pripravnikov o plačilu za delo

- plačilo za delo sodniškega pripravnika s končano VII. stopnjo izobrazbe, ki je skorajda na nivoju minimalne plače v Republiki Sloveniji (kot prikazuje Slika 17), je absolutno prenizko; še posebej zato, ker sodniško pripravništvo traja daljše, 2-letno obdobje;
- plačilo za delo ne odraža pridobljene izobrazbe, saj bi bilo potrebno zavedanje, da se vlaga v prihodnjo delovno silo in bi takšen pripravnik nato lahko na sodišču nadaljeval kariero,
- zaradi manjše plače je manj zanimanja tudi za nadaljnjo zaposlitev v pravosodju,
- plačilo za delo bi moralo biti višje, da bi pritegnilo perspektiven kader, da ostane na sodišču, saj je zasebni sektor zaradi možnosti višjega plačila bolj privlačen.

Po navedbah vrhovnega sodišča je glavni vzrok upada zanimanja za opravljanje sodniškega pripravništva ravno finančni vidik oziroma prenizka plača, in sicer tako v obdobju sklenitve delovnega razmerja za izvajanje sodniškega pripravništva, kot tudi v okviru kasnejših možnosti zaposlitve v sodstvu. Slednje izhaja tudi iz bele knjige, ki za vrednotenje vseh delovnih mest na sodiščih, kamor spada tudi delovno mesto sodniškega pripravnika, navaja, da je manjša privlačnost zaposlitve v sodstvu povezana s plačnim razredom, v katerega je posamezno delovno mesto uvrščeno, in da so primerljiva delovna mesta v drugih državnih organih pretežno uvrščena višje kot delovna mesta na sodiščih. Tudi Slika 17 prikazuje umestitev plače sodniškega pripravnika, ki je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, v povprečju za 29 % nižja od povprečne bruto plače v Republiki Sloveniji. Ocenjujemo, da je plačilo za delo sodniškim pripravnikom nizko ovrednoteno in glede na odgovore iz ankete posledično zato tudi manj zanimivo. To predstavlja odmik od strategije človeških virov, ki poudarja spodbujanje najboljših pravnikov za opravljanje pravosodnih funkcij, kar

¹¹⁵ Izmed sodniških pripravnikov predsednik ali direktor sodišča višjega sodišča določi vodjo sodniških pripravnikov, ki skrbi za obveščanje ter usklajevanje izvrševanja nalog sodniških pripravnikov, in namestnika vodje sodniških pripravnikov, ki vodjo nadomešča v času njegove odsotnosti. Višje sodišče v Kopru v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo vodij sodniških pripravnikov, zato položajnega dodatka ni izplačevalo.

se pretežno zagotavlja z ustreznimi pogoji dela. Plačno problematiko naslavlja v oktobru 2024 sprejet Zakon o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju¹¹⁶ (v nadaljevanju: ZSTSPJS).

2.2.2.2.2 Program sodniškega pripravništva

2.2.2.2.2.a ZPDI določa, da program sodniškega pripravništva zajema izvedbo obveznega in izbirnega dela usposabljanja. Program obveznega usposabljanja za posameznega sodniškega pripravnika pripravi predsednik višjega sodišča.

Obvezne oblike izobraževanja so podrobno določene v pravilniku o programu, in sicer na kazenskopravnem in civilnopravnem področju, kot prikazuje Tabela 11.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 95/24.

Tabela 11 Usposabljanje sodniškega pripravnika na kazenskopravnem in civilnopravnem področju

Kazenskopravno področje	Civilnopravno področje
Traja 3 mesece pod vodstvom: - sodnika mentorja na okrajnem ali okrožnem sodišču ali - državnega tožilca mentorja na okrožnem državnem tožilstvu z območja posameznega višjega sodišča. V času usposabljanja pri mentorju opravi pripravnik v dogovoru z mentorjem določena dela in se seznani z delom tudi na drugih oddelkih kazenskega sodstva na istem ali drugem sodišču ali na državnem tožilstvu. Sodniški pripravnik lahko prisostvuje pri: - glavnih obravnavah ali sejah senata na mladinskem kazenskem oddelku; - zaslišanjih obdolženca in zaslišanjih prič na preiskovalnem oddelku; - celodnevni sejah zunajobravnavnega senata okrožnega sodišča in - celodnevni sejah pritožbenega senata višjega sodišča. Sodniški pripravnik se mora udeležiti seminarjev o naslednjih temah: - delo državnega tožilca v kazenski zadevi in - mladoletniško kazensko pravo. Sodniški pripravnik mora opraviti kolokvij na temo izdelava osnutka kazenske odločbe prve stopnje. V skladu s programom lahko pripravnik, ki se usposablja na okrajnem sodišču, prisostvuje pri obravnavah na okrožnem sodišču ali opravlja določena dela na državnem tožilstvu, pripravnik, ki se usposablja na okrožnem sodišču, lahko prisostvuje pri obravnavah na okrajnem sodišču ali opravlja dela na državnem tožilstvu, pripravnik, ki se usposablja na državnem tožilstvu, pa lahko prisostvuje pri obravnavah na okrajnem ali okrožnem sodišču.	Traja 5 mesecev pod vodstvom sodnika mentorja na področju: - civilnega sodstva na okrajnem ali okrožnem sodišču, - gospodarskega sodstva na okrožnem sodišču ali - delovnega sodstva na delovnem sodišču prve stopnje. V času usposabljanja pri sodniku mentorju opravi pripravnik v dogovoru s sodnikom mentorjem določena dela in se seznani z delom tudi na drugih oddelkih civilnega, gospodarskega ali delovnega sodstva na istem oziroma drugem sodišču. Sodniški pripravnik lahko prisostvuje pri: - celodnevni sejah pritožbenega senata višjega sodišča; - zapuščinskih obravnavah in narokih v nepravdnih zadevah; - celodnevni sejah pritožbenega senata višjega sodišča v gospodarskih zadevah in - celodnevni sejah in obravnavah na delovnem sodišču prve stopnje. Sodniški pripravnik se mora udeležiti seminarjev o naslednjih temah: - organizacija in vodenje zemljiške knjige ter poslovanje s strankami skupaj z ogledom zemljiške knjige; - dedno pravo in zapuščinski postopek; - nepravdni postopki; - postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja; - kolektivno delovno pravo in kolektivne pogodbe in - pravo socialne varnosti. Sodniški pripravnik mora opraviti kolokvij na temo izdelava osnutka civilne odločbe prve stopnje, s področja sodstva, kamor je razporejen.

Vir: pravilnik o programu.

Za izbirno usposabljanje se prizna usposabljanje na sodišču, na ustavnem sodišču, pri državnem tožilstvu, pri zakonodajnem organu, v državni upravi in v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, pri notarju, pri odvetniku, pri državnem odvetništvu, na pravni fakulteti ali visoki pravni šoli in na pravnih delih v pravni osebi. Program izbirnega usposabljanja določi organ oziroma institucija, ki izvaja izbirno usposabljanje. V okviru določenega razporeda usposabljanja ima lahko sodniški pripravnik, ki je v delovnem razmerju na sodišču, po svoji izbiri en mesec prostega časa za pripravo na PDI, ki so ga nekateri sodniški pripravniki izkoristili, nekateri pa ne zaradi želje po čim daljšem usposabljanju na sodišču.

Sodniški pripravniki so v anketi med dejavniki, pomembnimi za odločitev za sodniško pripravništvo, kot najpomembnejšega ocenili program in vsebino dela. Dejansko izvajanje programa in vsebine dela pa je 88 % sodniških pripravnikov ocenilo s povprečno oceno 2,66¹¹⁷. V nadaljevanju predstavljamo najpogostejše izražene poglede sodniških pripravnikov iz ankete sodniških pripravnikov o oceni programa in vsebine dela ter predloge za izboljšave.

Primer: Ocene sodniških pripravnikov o programu usposabljanja in vsebini dela na sodiščih

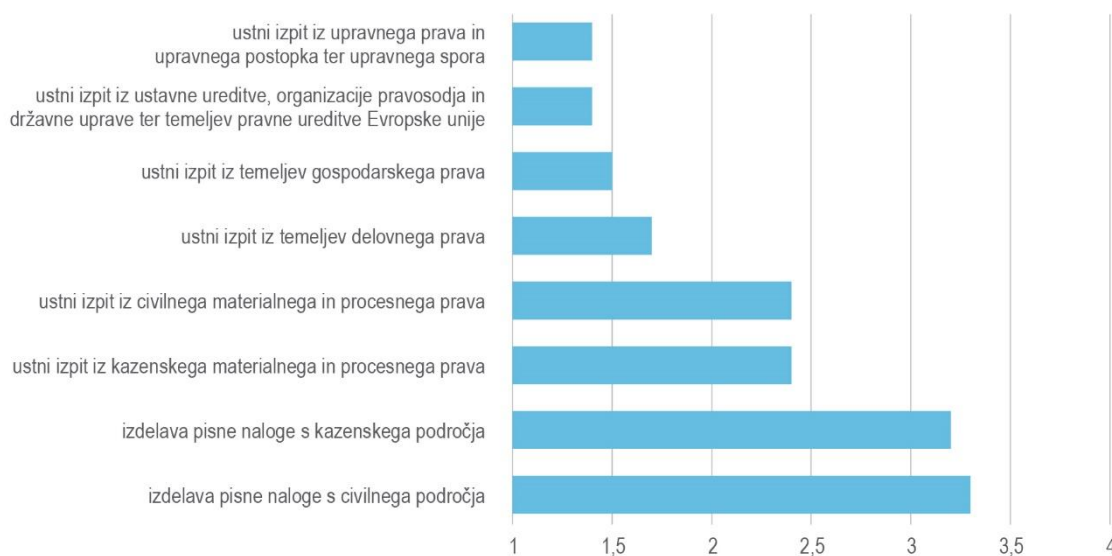
- program in vsebina dela sta dobro zastavljena in izvedena,
- program in vsebina dela sta preohlapna oziroma nista določena, saj vsebujeta zgolj prepis zakonskih določb, ki pa so presplošne, zato je kakovost izvajanja programa dela v večji meri odvisna od samoiniciativnosti sodniških pripravnikov ter pripravljenosti mentorja,
- programi dela pripravnikov niso natančni, saj mentorji dodeljujejo različno količino dela in različno vsebino dela.

Ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov ugotavljamo, da bi višja sodišča programe dela lahko bolj konkretizirala in uskladila, da bi lahko na podlagi njih vedeli tako mentorji (več o tem v točki 2.2.3.1.b) kot tudi sodniški pripravniki, kolikšno količino in vsebino dela bi moral opraviti vsak sodniški pripravnik (na primer koliko sodb bi moral napisati, s katerih področij).

2.2.2.2.2.b Za obvezni del usposabljanja sodniškega pripravništva so že z ZPDI in pravilnikom o programu določena področja (civilnopravno in kazenskopravno področje), organi (sodišča ali državna tožilstva) in časovnica opravljanja tega dela usposabljanja (5 mesecev na civilnopravnem področju in 3 mesece na kazenskopravnem področju), kar je vključeno tudi v programe obveznega usposabljanja posameznega sodniškega pripravnika. Slednje je neposredno povezano z opravljanjem pisnega dela PDI, ki zajema izdelavo sodne odločbe prve stopnje s kazenskega in civilnega področja in delno z opravljanjem ustnega dela PDI s področja civilno materialnega in procesnega prava in kazensko materialnega in procesnega prava ter tako zagotavlja pridobitev potrebnih znanj za opravljanje teh delov PDI.

38 sodniških pripravnikov, ki so že opravili PDI, je v anketi odgovorilo, da jih je sodniško pripravništvo najbolje pripravilo na izdelavo pisne naloge iz civilnega in kazenskega področja ter malce slabše na ustni del izpita iz kazenskega ter civilnega materialnega in procesnega prava, kot prikazuje Slika 9. Ta dela izpita sta pretežno vključena v obvezni del usposabljanja (8 mesecev), kar pomeni, da so sodniški pripravniki za program obveznega dela pripravništva ocenili, da je bil ta dobro izveden in so se v tem delu usposabljanja dobro pripravili na opravljanje PDI.

¹¹⁷ Sodniški pripravniki so program dela ocenjevali z ocenami 1 (zelo slabo), 2 (slabo), 3 (dobro) in 4 (odlično).

Slika 9 Sodniško pripravništvo kot priprava na PDI

Opomba: Ocene: 1 (zelo slabo), 2 (slabo), 3 (dobro) in 4 (odlično).

Vir: odgovori sodniških pripravnikov na anketo.

2.2.2.2.2.c ZPDI in pravilnik o programu za izbirni del usposabljanja sodniškega pripravnika določata, da se ta opravlja po programu, ki ga določi organ oziroma institucija, kjer sodniški pripravnik opravlja ta del pripravništva, ne določata pa, kot za obvezni del usposabljanja, na katerih področjih naj bi se ta, najdaljši del sodniškega pripravništva, izvajal, katera dela in v kakšnem časovnem okviru naj bi sodniški pripravnik opravil v tem delu usposabljanja, z namenom, da bi bil pri tem deležen vseh vsebin, ki so del preveritev za opravljanje PDI. Ustni del izpita zajema preverjanje usposobljenosti na področjih civilnega materialnega in procesnega prava ter kazenskega materialnega in procesnega prava, upravnega prava in upravnega postopka ter upravnega spora, temeljev gospodarskega in delovnega prava ter ustavne ureditve, organizacije pravosodja in državne uprave ter temeljev pravne ureditve Evropske unije.

Višja sodišča so pri določitvi programa izbirnega usposabljanja v večji meri upoštevala želje sodniških pripravnikov glede organa, pri katerem bi želeli opravljati ta del usposabljanja, in glede področij opravljanja tega dela programa, kar je v anketi potrdilo 78 % sodniških pripravnikov. Na podlagi pregleda izbranih programov izbirnega usposabljanja posameznih sodniških pripravnikov pa smo ugotovili, da nihče v programu izbirnega usposabljanja ni imel vključenega usposabljanja na področju upravnega prava in upravnega postopka ter upravnega spora, kar pomeni, da višja sodišča pri določitvi programa (organi, področja, vsebina dela) tega dela pripravništva niso upoštevala vseh pravnih področij, ki zajemajo preverjanje usposobljenosti za pridobitev PDI.

Kot prikazuje Slika 9, so sodniški pripravniki, ki so opravili PDI, v anketi slabo ocenili pripravo na ustni del izpita iz temeljev delovnega prava, gospodarskega prava, iz ustavne ureditve, organizacije pravosodja in državne uprave ter temeljev pravne ureditve Evropske unije in iz upravnega prava in upravnega postopka ter upravnega spora.

V spodnjem primeru povzemamo predloge sodniških pripravnikov, ki so že opravili PDI, za izboljšanje izvajanja sodniškega pripravništva v povezavi s pripravo na PDI.

Primer: Predlogi za izboljšanje izvajanja sodniškega pripravništva v povezavi s pripravo na PDI

- sodniško pripravništvo je dobra priprava na pisni del PDI, za ustni del pa je potreben samostojen študij zakonov in ostalega učnega gradiva, zato je potreben večji poudarek na vsebinah, ki jih pokriva ustni del PDI,
- več praktičnega znanja iz gospodarskega in delovnega prava,
- seminarji bi lahko bolj odražali vsebine za pomoč pri pripravah na PDI, zato bi bilo treba zagotoviti več seminarjev in izobraževanj iz vsakega od pravnih področij PDI,
- več seminarjev in izobraževanj bi morale obravnavati tematiko delovnega prava, ustavne ureditve, organizacije pravosodja in državne uprave ter temeljev pravne ureditve Evropske unije.

Glede na to, da se s PDI preverja, ali je sodniški pripravnik pridobil potrebna znanja in se praktično usposobil za samostojno opravljanje pravnih del za opravljanje sodniške funkcije, funkcije državnega tožilca, poklica odvetnika in notarja oziroma za opravljanje drugih del, za katere se z zakonom zahteva kot pogoj PDI, ocenjujemo, da bi moral program usposabljanja zajeti pravna področja, ki so predmet PDI. Tudi v beli knjigi so zapisane usmeritve za natančnejšo opredelitev načina usposabljanja, ki bi zajel čim več pravnih področij in stopenj sodišč.

Priporočilo ministrstvu

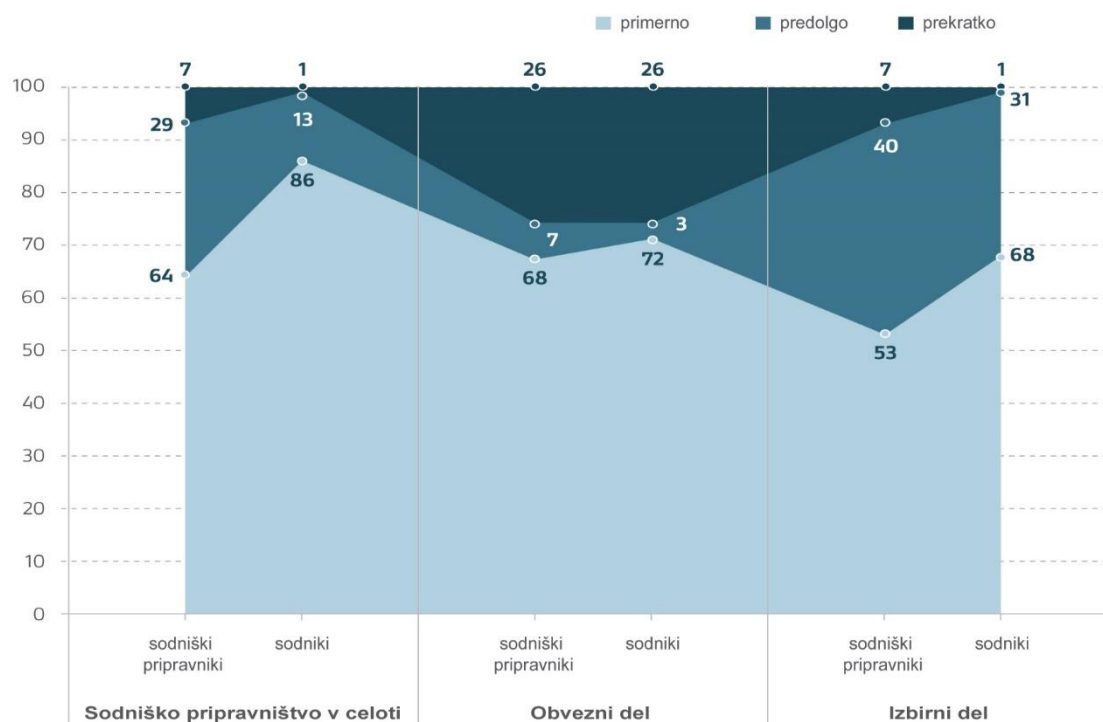
Ministrstvu priporočamo, naj ob prenovi ZPDI oziroma pravilnika o programu področja, ki so del preverjanja usposobljenosti kandidatov za PDI, poveže z izvedbo usposabljanja v času opravljanja sodniškega pripravništva.

2.2.2.2.2.d Od začetka veljavnosti ZPDI do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, se trajanje sodniškega pripravništva ni spremenilo, ministrstvo pa tudi ni naredilo nobenih analiz, iz katerih bi izhajale morebitne potrebe po drugačnem trajanju sodniškega pripravništva. V tem času pa se je znotraj 2-letnega opravljanja pripravništva spremenilo trajanje obveznega in izbirnega usposabljanja ter obveznost usposabljanja na posameznih vrstah sodišč. Z novelama ZPDI-C in ZPDI-D je bila uveljavljena sprememba strukture obveznega usposabljanja tako, da je bil obvezni del usposabljanja skrajšan in na drugi strani izbirni del usposabljanja podaljšan za 4 mesece. S tem je bilo odpravljeno obvezno usposabljanje na področju gospodarskega in delovnega prava za 4 mesece. Ta del usposabljanja so sodniški pripravniki v anketi ocenili kot slabši del priprave na ustni del izpita in hkrati podali predloge za izboljšanje.

V reviziji nas je zanimalo, ali je dolžina trajanja sodniškega pripravništva primerna. Slika 10 prikazuje primernost dolžine trajanja sodniškega pripravništva, kot so navedli sodniški pripravniki v anketi in sodniki v vprašalniku. 64 % sodniških pripravnikov in 86 % sodnikov ocenjuje, da je 2 leti, kolikor traja sodniško pripravništvo, primeren čas usposabljanja sodniških pripravnikov. Po mnenju sodniških pripravnikov oziroma sodnikov, ki ocenjujejo, da je usposabljanje sodniških pripravnikov predolgo, bi najprimernejša dolžina usposabljanja trajala 19 oziroma 21 mesecev. Pri tem pa tako 40 % sodniških pripravnikov kot 31 % sodnikov meni, da je izbirni del sodniškega pripravništva, ki traja 16 mesecev, predolg. Ta bi po mnenju sodniških pripravnikov lahko trajal 10 mesecev in po mnenju sodnikov 9 mesecev. Na drugi strani pa tako 26 % sodniških pripravnikov kot tudi sodnikov

meni, da je obvezni del sodniškega pripravništva, ki traja 8 mesecev, prekratek. Ta bi po mnenju sodniških pripravnikov lahko trajal 9 mesecev, po mnenju sodnikov pa 12 mesecev.

Slika 10 Primernost dolžine trajanja sodniškega pripravništva v %



Vir: odgovori sodnikov na vprašalnik in odgovori sodniških pripravnikov na anketo.

V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih sodnikov, ki so v vprašalniku pojasnili, zakaj menijo, da je obvezni del sodniškega pripravništva prekratek, in zakaj je izbirni del sodniškega pripravništva predolg.

Primer: Obvezni del sodniškega pripravništva je prekratek in izbirni del sodniškega pripravništva je predolg

Zdajšnji obvezni del sodniškega pripravništva pokriva le pravna področja pisnega dela PDI, ne pa tudi pravnih področij ustnega dela PDI. Dobro bi bilo uvesti sistem, kot je veljal pred letom 2003, ko so sodniški pripravniki krožili med vsemi oddelki, saj nobeno predavanje ne more nadomestiti izkušenj z delom na spisih v konkretnih zadevah. Pripravnik naj se v živo sreča z naslednjimi pravnimi področji: civilno (okrajno, okrožno, višje); kazensko (okrajno, okrožno, višje); gospodarsko (okrožno, višje), delovno in socialno (delovno, socialno, višje), po možnosti pa še z upravnim, družinskim, izvršilnim in nepravdnim področjem. To bi pripravnikom omogočilo mnogo boljšo pripravo za izpit, saj šele vpogled v to, kako predpisi s posameznih področij zaživijo v praksi, praviloma pripelje do pravega razumevanja predpisov. Mladim pravnikom bi tako tudi omogočili, da ugotovijo, do katerega področja imajo največjo afiniteto, kaj jim najbolj gre in s tem pomagali pri kasnejšem kariernem odločanju. Vseh navedenih področij v 8 mesecih ni mogoče obdelati. Izbirni del sodniškega pripravništva naj bo krajši, ker ga pripravnik izbere glede na njegove lastne interese in zanimanje za konkretno pravno področje.

Trajanje sodniškega pripravništva je bilo na višjih sodiščih v obdobju, na katero se nanaša revizija, podaljšano za 2 meseca zaradi čakanja na delo v času epidemije covid-19 in zaradi opravičene odsotnosti. Višje sodišče v Celju je sodniškim pripravnikom v delovnem razmerju za čas trajanja sodnih počitnic za 1 mesec podaljšalo obvezni del sodniškega pripravništva in za 1 mesec skrajšalo izbirni del sodniškega pripravništva. Slednjega ostala višja sodišča niso omogočala. Glede na to, da obvezni del usposabljanja predstavlja krajši del celotnega usposabljanja sodniškega pripravnika (8 mesecev), in glede na predlog tako sodnikov kot sodniških pripravnikov, da bi bil obvezni del usposabljanja lahko daljši, ocenjujemo, da je bila praksa Višjega sodišča v Celju, ki je ta del usposabljanja v času trajanja sodnih počitnic podaljšalo, dobra.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj ob prenovi ZPDI analizira ustreznost dolžine celotnega sodniškega pripravništva ter razmerje med trajanjem obveznega in izbirnega dela usposabljanja.

2.2.2.2.2.e Ministrstvo je v pravilniku o programu zagotovilo enake vsebine seminarjev za pripravo na PDI tako za sodniške pripravnike kot tudi za kandidate, ki so na PDI pristopali na podlagi 19.a člena ZPDI (v nadaljevanju: kandidati za PDI, ki niso sodniški pripravniki). Slednji se morajo namreč za pridobitev pravice pristopa k opravljanju PDI udeležiti enakih seminarjev kot sodniški pripravniki v okviru obveznega usposabljanja. Za pripravo in izvedbo obveznih seminarjev, ki se jih morajo udeležiti sodniški pripravniki in kandidati za PDI, ki niso sodniški pripravniki, skrbi CIP. Za boljšo usposobljenost kandidatov za PDI, ki niso sodniški pripravniki, lahko CIP izvede tudi dodatna neobvezna izobraževanja.

CIP je za vsako leto pripravil Program obveznih in dodatnih neobveznih oblik izobraževanj¹¹⁸, v katerem je med drugim določil ciljno skupino udeležencev, predvideno število udeležencev¹¹⁹ in seznam s trajanjem¹²⁰ vseh s pravilnikom o programu določenih 8 obveznih seminarjev na civilnopravnem¹²¹ in kazenskopravnem¹²² področju ter dodatnih 8 neobveznih izobraževanj¹²³. CIP je izvedbo obveznih in dodatnih neobveznih izobraževanj načrtoval tako za sodniške pripravnike kot

¹¹⁸ Za leto 2020, št. 6040-248/2019/6 z dne 5. 11. 2019; za leto 2021, št. 6040-375/2020 z dne 12. 1. 2021 in za leto 2022, št. 6040-201/2021 z dne 13. 10. 2021.

¹¹⁹ CIP je načrtoval 2.000 udeležencev za leto 2020, 1.500 udeležencev za leto 2021 in 4.600 udeležencev za leto 2022.

¹²⁰ Obseg ur obveznih in neobveznih seminarjev je določen med 2 in 4 šolskimi urami in se v letih 2020, 2021 in 2022 ni spreminjal. Obseg ur je določil CIP na podlagi dogovora med izvajalcem seminarja ob upoštevanju obsega tematike, ki se obravnava v okviru posameznega seminarja.

¹²¹ Na civilnopravnem področju so obvezni seminarji: a) organizacija in vodenje zemljiške knjige ter poslovanje s strankami skupaj z ogledom zemljiške knjige, b) dedno pravo in zapuščinski postopek, c) nepravdni postopki, d) postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja, e) kolektivno dedno pravo in kolektivne pogodbe ter f) pravo socialne varnosti.

¹²² Na kazenskopravnem področju sta obvezna seminarja: a) delo državnega tožilca v kazenski zadevi in b) mladoletniško kazensko pravo.

¹²³ Dodatni neobvezni seminarji so določeni na podlagi predlogov slušateljev na podlagi analize anket in na podlagi predlogov s strani višjih sodišč. Z izvajanjem neobveznih seminarjev je CIP začel leta 2013. Dodatna neobvezna izobraževanja, ki jih je CIP izvajal v obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili: a) pisanje civilne sodbe – osnovna znanja in napredna znanja, b) pisanje kazenske sodbe, c) družinsko pravo, d) pravo o prekrških, e) gospodarsko pravo, f) pravo evropske unije, g) etika pravniškega poklica.

tudi za kandidate za PDI, ki niso sodniški pripravniki. Izvajalce seminarjev je CIP določil v sodelovanju s predsedniki višjih sodišč¹²⁴.

Pravilnik o programu še določa, da se lahko za kandidate za PDI, ki niso sodniški pripravniki, obvezne in neobvezne oblike izobraževanja po predhodnem dogovoru CIP, predsednikov višjih sodišč in vodje Strokovnega centra vrhovnega tožilstva ob upoštevanju števila prijavljenih kandidatov pripravijo in izvedejo skupaj in hkrati z obveznimi oblikami izobraževanja sodniških pripravnikov. Takšen dogovor po navedbah ministrstva ni bil sklenjen. Če se obvezne oblike izobraževanja za te kandidate ne izvedejo skupaj s sodniškimi pripravniki, stroške izvedbe po pravilniku o programu krije posameznik po ceniku, ki ga na predlog ministra sprejme vlada¹²⁵. Cena posameznega sklopa obveznih in neobveznih seminarjev za kandidate za PDI, ki niso sodniški pripravniki, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašala 569,72 EUR na udeleženca.

CIP je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajal vse seminarje skupaj za sodniške pripravnike in kandidate za PDI, ki niso sodniški pripravniki, čeprav dogovor, kot je predviden v pravilniku o programu, ni bil sklenjen. Ker so se seminarji izvajali skupaj, noben od kandidatov za PDI, ki ni sodniški pripravnik, ni poravnal stroška izvedbe seminarja za sklop obveznih in neobveznih seminarjev, kar skupaj znaša 1.139,44 EUR na udeleženca. CIP pri tem niti ne preverja, kdo so slušatelji seminarjev, kar pomeni, da se na seminarje lahko prijavijo tudi drugi slušatelji¹²⁶, ki ne izpolnjujejo pogojev za opravljanje PDI. V letu 2020 se je obveznih in neobveznih seminarjev za pripravo na PDI udeležilo 2.750 slušateljev, v letu 2021 se je udeležilo 3.137 slušateljev, v letu 2022 pa 2.188 slušateljev. Zato tudi nismo mogli ugotoviti, koliko prihodkov bi lahko ministrstvo (CIP) pridobilo z zaračunavanjem izvedbe seminarjev kandidatom za PDI, ki niso sodniški pripravniki in drugim slušateljem, če bi jih izvajalo ločeno od izobraževanj, izvedenih za sodniške pripravnike.

Pojasnilo ministrstva

Pravilnik o programu ne določa pogojev za udeležbo na seminarjih, zato jih CIP ne preverja.

Glede na to, da ministrstvo po ZPDI omogoča in financira izvedbo sodniškega pripravništva zaradi usposabljanja za opravljanje pravosodnih funkcij, za poklica odvetnik in notar ter za zaposlitev strokovnih sodelavcev na sodiščih, državnih tožilstvih in državnih odvetništvih, katerega del je tudi izvedba izobraževanj, je po naši oceni smiselno, da bi ministrstvo (CIP) osebam, ki pristopijo k opravljanju PDI brez opravljanja pripravništva oziroma ki niti ne izpolnjujejo pogojev za pristop k PDI, moralo udeležbo na obveznih in neobveznih seminarjih zaračunavati.

¹²⁴ CIP je poslal vabilo predsednikom vrhovnega sodišča, višjih sodišč in Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. 6040-201/2021 z dne 18. 10. 2021 za določitev predavateljev pri izvedbi seminarjev za PDI v letu 2022.

¹²⁵ Ministrica je 20. 3. 2019 izdala Cenik seminarjev za kandidate, ki pristopajo na pravniški državni izpit na podlagi 19.a člena Zakona o pravniškem državnem izpitu, št. 6040-19/2019 na podlagi sklepa vlade, št. 41001-2/2019/3 z dne 12. 3. 2019.

¹²⁶ Prijava na seminar je možna prek sistema SI-PASS.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj spremeni pravilnik o programu, da bodo kandidati za PDI, ki niso sodniški pripravniki, plačevali obvezne in neobvezne seminarje, določene v okviru pravilnika o programu.

2.2.2.2.2.f Tako sodniški pripravniki kot kandidati za PDI, ki niso sodniški pripravniki, so za pridobitev pravice pristopa k PDI dolžni opraviti 2 kolokvija na temo izdelave osnutka kazenske odločbe in izdelave osnutka civilne odločbe. Za sodniške pripravnike so v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali kolokvija sodniki mentorji, ki so sodniki okrajnih oziroma okrožnih sodišč za področje kazenskega prava in za področje civilnega prava. Za kandidate za PDI, ki niso sodniški pripravniki, pa usklajuje, pripravlja in izvaja obvezna kolokvija CIP, pri čemer so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalci kolokvijev na CIP le višji oziroma vrhovni sodniki in so bili imenovani z odločbo ministra¹²⁷. Z odločbo je bilo določenih 13 višjih oziroma vrhovnih sodnikov za področje kazenskega prava, med katerimi je bilo 10 članov izpitne komisije za PDI, in 14 višjih oziroma vrhovnih sodnikov za področje civilnega prava, med katerimi je bilo 11 članov izpitne komisije za PDI.

O udeležbi na kolokvijih so tako sodniški pripravniki kot kandidati za PDI, ki niso sodniški pripravniki, pridobili potrdilo z ocenami neuspešno, uspešno in zelo uspešno kot opredeljuje navodilo za sestavo mnenj. Niti iz vzorca ocenjevalnega lista kolokvija niti iz drugega dokumenta niso razvidni kriteriji za ocenjevanje. Na podlagi navodil ministrstva (CIP)¹²⁸ so kandidati za PDI, ki niso sodniški pripravniki, kolokvije na CIP opravljali na enak način kot pisni del PDI, pri čemer so kandidati imeli na voljo 8 ur za pisanje osnutka sodne odločbe prve stopnje in naknadno 60 minut konzultacij z izvajalcem kolokvija, na katerih so bile predstavljene najpogostejše napake ter pravilne rešitve.

Kolokviji, ki so jih izvajali sodniki mentorji, pa se niso izvajali na enoten način. Iz odgovorov sodnikov na vprašalnik namreč izhaja, da 87 % sodnikov (100 % z območja Višjega sodišča v Ljubljani) ni prejelo nobenih navodil oziroma usmeritev glede izvajanja obveznih kolokvijev. To so potrdili tudi nekateri sodniški pripravniki, ko so v anketi izpostavili, da so se kolokviji izvajali na različne načine (na primer pisanje osnutkov sodnih odločb doma enako kot ostalih osnutkov sodnih odločb, pisanje osnutkov odločb enotno za vse sodniške pripravnike v okviru okrajnega sodišča) oziroma so se navodila mentorjev za pisanje sodnih odločb razlikovala od navodil, ki so jih prejeli na neobveznih seminarjih ministrstva (CIP).

Ugotovili smo, da je bila uspešnost kandidatov na pisnem delu PDI, ki so predhodno opravljali sodniško pripravništvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, nekoliko nižja od uspešnosti kandidatov na pisnem delu PDI, ki niso bili sodniški pripravniki. To prikazuje Tabela 12.

¹²⁷ Št. 6040-6/2015/17 z dne 17. 3. 2015.

¹²⁸ [URL: <https://cip.gov.si/aktivnosti/detajli/?ID=82cae521-43f9-40ef-8ebe-08d68299fc47&Tag=458>], 6. 6. 2024.

Tabela 12 Uspešnost kandidatov na pisnem delu PDI glede na način pristopa k opravljanju izpita

Način pristopa k PDI	2020 v %	2021 v %	2022 v %
Sodniško pripravništvo	80	77	84
Brez sodniškega pripravništva	83	81	85

Vir: evidenca oseb, ki so opravile PDI.

Ministrstvo ni pripravilo navodil oziroma usmeritev glede izvajanja in ocenjevanja obveznih kolokvijev oziroma ni zagotovilo opravljanja kolokvijev sodniškim pripravnikom skupaj s kandidati za PDI, ki niso sodniški pripravniki, kot to dopušča pravilnik o programu. Ocenjujemo, da so bili sodniški pripravniki pri pripravah na pisni del PDI v neenakem položaju kot kandidati za PDI, ki niso sodniški pripravniki.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi navodila oziroma usmeritve glede izvajanja in ocenjevanja obveznih kolokvijev z razvidnimi kriteriji ocenjevanja, ki bodo veljala tako za sodniške pripravnike kot za kandidate za PDI, ki niso sodniški pripravniki.

2.2.2.2.3 Delovni prostori in oprema

2.2.2.2.3.a Z revizijo smo želeli ugotoviti, ali so za opravljanje dela sodniških pripravnikov na območju višjih sodišč in na okrožnih in okrajnih sodiščih z območja posameznega višjega sodišča zagotovljeni ustrezni prostorski pogoji in oprema za delo. Obseg finančnih sredstev za opremo sodišč in za zagotavljanje prostorskih pogojev sodišč se v okviru državnega proračuna Republike Slovenije oblikuje in zagotavlja pri ministrstvu.

Iz bele knjige izhaja, da so za sodniške pripravnike preslabi, neustrezni delovni pogoji, saj zanje na vseh lokacijah ni zagotovljeno primerno delovno okolje. Prostori, v katerih se usposabljaajo, so neprimerni, neustrezno opremljeni, premajhni, delovna oprema je nezadostna, zastarela, na območju Ljubljane so prostorsko dislocirani od matičnega sodišča, kar onemogoča njihovo nemoteno usposabljanje ali vsaj povečuje logistične težave pri organiziranju njihovega usposabljanja.

Višja sodišča v Celju, Kopru in Mariboru (razen za opravljanje dela na okrožnem in okrajnem sodišču na Ptuj in delno na okrajnem sodišču v Mariboru) so navedla, da razpolagajo s primernimi delovnimi prostori za sodniške pripravnike, z zagotovljenimi računalniki in programsko opremo ter dostopi do spletnih pravnih vsebin.

Višje sodišče v Ljubljani je navedlo, da so njihovi prostorski pogoji, razen na okrožnih sodiščih v Kranju, Krškem in Novem mestu, neustrezni in nezadostni. Ti ne zadoščajo normam osnovnih pogojev za opravljanje dela, saj so premajhni in lahko zagotovijo ustrezno delovno okolje za delo zgolj 15 do 20 pripravnikov (prostori in računalniki), naenkrat pa se jih tam usposablja okoli 50 (na podlagi sklepa in pravilnika o številu pripravniških mest pa bi lahko bilo na Višjem sodišču v Ljubljani kar 292 sodniških pripravnikov). Višje sodišče je zato v obdobju, na katero se nanaša revizija, težavo reševalo tako, da so s pripravniki sklepali dogovore o delu na domu, kjer so sodniški

pripravniki za delo uporabljali svoje računalnike. Ker so imeli sodniški pripravniki možnost dela od doma, poleg tega so se v delovnem času udeleževali narokov za glavno obravnavo oziroma so bili na konzultacijah pri sodnikih mentorjih, ni bilo predvideno, da bi imeli svoj delovni prostor (miza, računalnik, druga delovna sredstva), čeprav bi to bilo z vidika zagotavljanja optimalnih delovnih pogojev po mnenju višjega sodišča najbolj ustrezno. Dostopi do pravnih in drugih baz podatkov so bili zagotovljeni le v pripravniških prostorih na službenih računalnikih, ne pa tudi na osebnih računalnikih sodniških pripravnikov. To pomeni, da pripravniki v primeru dela od doma niso imeli dostopov do vsebin višjega sodišča. O možnih rešitvah za zagotovitev zadostnih in ustreznih prostorskih pogojev se Višje sodišče v Ljubljani z ministrstvom dogovarja vsaj od leta 2018¹²⁹, teh pa še nista našli.

Na okrajnem in okrožnem sodišču na Ptuju pripravniki niso imeli posebnih prostorov in so delo opravljali v prostih sodnih in razpravnih dvoranah. Pri tem so imeli možnost uporabe zgolj po en služben računalnik v vsaki dvorani, zaradi česar so morali pripravniki za opravljanje dela skoraj vedno uporabljati svoj osebni prenosni računalnik z lastnim internetnim omrežjem in programsko opremo. Na Okrajnem sodišču v Mariboru so bili računalniki starejši in počasnejši, vendar po navedbi Višjega sodišča v Mariboru še primerni za uporabo.

Možnosti uporabe službenega e-naslova za posameznega sodniškega pripravnika ni omogočalo nobeno višje sodišče. Višja sodišča so s pripravniki komunicirala neposredno (ustno), prek telefona, skupnega službenega e-naslova ali vodje sodniških pripravnikov. Komunikacija o delu posameznega sodniškega pripravnika z mentorji je potekala pretežno osebno ali prek zasebnega e-naslova sodniškega pripravnika (na primer gmail). S tem ko višja sodišča sodniškim pripravnikom niso zagotavljala službenega e-naslova, ki deluje le znotraj komunikacijskega omrežja državnih organov HKOM, je zaprt za javnost in zagotavlja ustrezen varnostni sistem, višja sodišča niso obvladovala tveganja razkritja zaupnih in drugih varovanih podatkov, ki jih sodniški pripravniki obdelujejo pri svojem delu in komunikaciji z mentorji.

Priporočilo višjim sodiščem

Višjim sodiščem priporočamo, naj zaradi zagotovitve varnosti zaupnih in drugih varovanih podatkov omogočijo uporabo elektronske pošte za posameznega sodniškega pripravnika znotraj omrežja HKOM.

V anketi je 94 % sodniških pripravnikov s povprečno oceno 1,93 ocenilo dejansko stanje delovnih prostorov in opreme, 95 % sodniških pripravnikov je s povprečno oceno 1,90 ocenilo digitalizacijo delovnih procesov in 81 % sodniških pripravnikov je s povprečno oceno 2,49 ocenilo dostop do pravnih spletnih portalov. To prikazuje Slika 8. Obenem so pripravniki svoje ocene tudi pojasnili. Nekaj teh navajamo v nadaljevanju.

¹²⁹ Zabeležka sestanka z dne 6. 3. 2018, dopis Višjega sodišča v Ljubljani ministrstvu, št. Su 33/2020-1 z dne 12. 1. 2021 in dogovor ministrstva št. 350-1/2021/36 z dne 25. 1. 2021.

Primer: Ocena delovnih prostorov in opreme za delo sodniških pripravnikov

Območje Višjega sodišča v Celju:

- prostori za delo so bili zelo slabi, pripravniki so bili večinoma v isti pisarni, kar je bilo moteče za delo,
- opremljenost delovnih mest je bila sprejemljiva, računalniška oprema bi lahko bila boljša,
- ni bilo dovolj računalnikov za vse, pa še ti so bili zelo počasni,
- do spletnih portalov s pravno vsebino praktično ni bilo dostopa.

Območje Višjega sodišča v Kopru:

- premajhni, neprimerni delovni prostori (klet) ter slabo opremljeni,
- oprema za delo je bila zastarela, računalniki so bili počasni,
- delovni inventar je bil dotrajan,
- dostop do le enega pravnega spletnega portala,
- slaba digitalizacija delovnega procesa.

Območje Višjega sodišča v Ljubljani:

- pripravniška soba je bila premajhna za vse pripravnike, slabo opremljena in zastarela oprema, ni bilo dovolj miz in stolov za vse pripravnike,
- ni bilo mogoče opravljati dela, ker je bilo preveč ljudi v enem prostoru, obenem pa prevroče za delo v poletnih mesecih, saj ni bilo klime,
- prostori, kjer bi sodniški pripravniki lahko opravljali svoje delo, so bili zapostavljeni, neurejeni, računalniki so delali zelo počasi, kar je za delo popolnoma neprimerno,
- nezadostno število računalnikov, zato so morali pripravniki računalnike zagotoviti sami, na osebnih računalnikih pa ni bilo možnosti dostopa na službeno internetno omrežje za opravljanje dela,
- delovna mesta izven Ljubljane so bila primerno opremljena, skupni prostor za pripravnike v Ljubljani pa ni bil ustrezen,
- lažje bi bilo, če bi bil dostop do določenih spletnih aplikacij omogočen tudi pri delu od doma,
- slaba digitalizacija delovnega procesa.

Območje Višjega sodišča v Mariboru:

- na Okrajnem sodišču na Ptuju za pripravnike ni bilo na voljo nobenega prostora, zaradi česar so pripravniki uporabljali razpravne dvorane, ki so jih medtem pogosto tudi izven narokov uporabljali sodniki in so se morali pripravniki dnevno seliti iz njih,
- oprema v prostorih je bila dobra, vendar stara,
- v pisarni je bilo lahko na določen dan 10 pripravnikov in le 1 ali 2 računalnika, kar pomeni, da so morali pripravniki prinesiti in uporabljati svoje osebne računalnike, pri delu uporabljati svoje mobilne podatke zaradi povezave prek svojega telefona in računalnika, za uporabo svojih sredstev pa od delodajalca niso prejeli nadomestila za uporabo lastnih sredstev,

- v pisarni je bilo preveč pripravnikov,
- zastarel informacijski sistem, vsi računalniki v pisarni niso delali, tisti, ki so delali, pa so delali zelo počasi, ni bilo interneta,
- delo na sodišču je pretežno digitalizirano, vendar sodniški pripravniki niso imeli dostopa do programov in pravnih spletnih portalov.

Sodniški pripravniki so ocenili, da na večini sodišč prostori, računalniki in računalniška oprema ali druga potrebna oprema za delo in dostop do pravnih spletnih portalov niso bili ustrezni za delo in usposabljanje sodniških pripravnikov.

2.2.2.2.4 Delovne obveznosti in delovni čas

2.2.2.2.4.a Sodniškemu pripravniku je treba zagotoviti, da se z opravljanjem posameznih pravnih opravil v skladu z ZPDI in izobraževanjem vsestransko usposablja za samostojno pravniško delo. ZPDI določa, da nadzor nad usposabljanjem izvaja predsednik višjega sodišča, kjer se sodniški pripravnik usposablja. Za ta nadzor nad usposabljanjem sodniških pripravnikov na prvostopenjskih sodiščih, kjer se usposablja večina sodniških pripravnikov, predsedniki višjih sodišč pooblastijo predsednike oziroma mentorje prvostopenjskih sodišč (več o tem v točki 2.2.3.3). V anketi je 82 % sodniških pripravnikov ocenilo tudi opravljanje delovnih obveznosti ter obseg njihovega dela. Ta dejavnik dela sodniškega pripravnika so ocenili s povprečno oceno 2,83. To prikazuje Slika 8. Pri tem so izpostavili svoje poglede na opravljanje svojih obveznosti in na obseg dela, ki so ga opravljali, kar predstavljamo v nadaljevanju.

Primer: Mnenja o delovnih obveznostih in obsegu opravljanja dela sodniškega pripravnika

- obseg dela je bil primeren, ne preveč zahteven in večinoma odvisen od samoiniciativnosti pripravnika,
- vsak pripravnik je bil prepuščen navodilom mentorja, zato so se obveznosti med pripravniki precej razlikovale; pri določenih mentorjih je bil obseg dela premajhen, pri določenih prevelik,
- na oddelku za brezplačno pravno pomoč je bilo pripravnikom pretežno dodeljeno administrativno delo,
- pripravniki so bili slabo vključeni v delovni proces, dela za sodniške pripravnike je bilo premalo in se tako niso počutili dovolj koristne.

Glede na to, da predsedniki višjih sodišč nadzor nad usposabljanjem sodniških pripravnikov, ki opravljajo delo na prvostopenjskih sodiščih, s pooblastilom prenesejo na prvostopenjska sodišča, ter ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov na anketo ugotavljamo, da predsedniki višjih sodišč nimajo celostnega vpogleda v obseg dela in način opravljanja delovnih obveznosti sodniških pripravnikov ter v aktivnosti mentorjev pri usposabljanju sodniških pripravnikov. Ocenjujemo, da bi morali predsedniki višjih sodišč spremljati izvajanje programa sodniškega pripravništva, ki ga odredi višje sodišče (več o tem v točki 2.2.3.3).

Priporočilo višjim sodiščem

Višjim sodiščem priporočamo, naj zaradi zagotovitve učinkovitega usposabljanja sodniških pripravnikov zagotovijo, da bodo predsedniki višjih sodišč pridobivali več informacij o izvajanju dela sodniških pripravnikov, ob upoštevanju dejstva, da imajo ti sklenjeno pogodbo z višjim sodiščem, ne pa tudi s sodišči, kjer pretežno opravljajo sodniško pripravništvo.

2.2.2.4.b Kot prikazuje Slika 8, predstavlja delovni čas za sodniške pripravnike v času sodniškega pripravništva največjo usklajenost med željami in realizacijo. V anketi je 49 % sodniških pripravnikov ocenilo dejavnik delovni čas in 64 % sodniških pripravnikov ocenilo dejavnik možnost opravljanja dela od doma. Sodniški pripravniki so v anketi navedli, da je delovni čas primeren in prilagodljiv, slabše pa so ocenili možnost opravljanja dela od doma.

Ocena dejavnika možnosti dela od doma se je sicer med posameznimi višjimi sodišči zelo razlikovala, saj je bil ta dejavnik za sodniške pripravnike iz Višjega sodišča v Ljubljani ocenjen najbolje, in sicer s povprečno oceno 3,68, na ostalih treh višjih sodiščih pa s povprečno oceno od 1,26 do 2,31. Višja sodišča v Celju, Kopru in Mariboru so namreč opravljanje dela od doma omogočila le v času veljavnosti ukrepov zaradi epidemije covida-19, sicer pa praviloma ne. Drugače kot ostala višja sodišča pa je Višje sodišče v Ljubljani možnost opravljanja dela od doma sodniškim pripravnikom zaradi premajhnih prostorov zagotavljalo brez omejitev. Pri tem je navedlo, da to tudi ni ustrezna rešitev, saj so tako pripravniki odtujeni od delovnega kolektiva, ni kontrole nad njihovim delom, oteženo je njihovo aktiviranje in angažiranje za druge oblike dela na sodiščih, kar onemogoča njihovo intenzivnejšo vključitev v delovni proces sodišč.

V spodnjem primeru povzemamo prednosti in slabosti dela od doma, ki so jih v anketi izpostavili sodniški pripravniki.

Primer: Prednosti in slabosti delovnega časa in dela od doma

Sodniški pripravniki z območij višjih sodišč v Celju, Kopru in Mariboru so izpostavili naslednje:

- delo od doma je bilo v obsegu 2 do 3 dni omogočeno le v času epidemije covida-19, kasneje ne,
- delo od doma bi bilo praktično, saj so pripravniki zaradi nezadostnega števila zagotovljenih računalnikov za delo že sicer uporabljali svoje naprave za delo,
- vsaj delno delo od doma bi bilo potrebno, saj je delo v pisarni z več sodniškimi pripravniki včasih težje opravljati.

Z območja Višjega sodišča v Ljubljani pa so sodniški pripravniki izpostavili naslednje:

- omogočeno je delo od doma, vendar je slabost tega, da so pripravniki tako v precejšnji meri odvisni od lastne motivacije za delo,
- ker je večina dela opravljenega od doma, je komunikacije zelo malo,
- slabost stalnega dela od doma je, da so pripravniki večinoma povsem odrezani od sodišča in tako skorajda ni možnosti, da bi navezali stik z ostalim sodnim osebjem.

Sodniški pripravniki so več pripomb glede dela podali na višjih sodiščih, kjer možnosti dela od doma ni bilo. Na Višjem sodišču v Ljubljani, kjer je delo večinoma potekalo od doma, pa so sodniški

pripravniki po eni strani navedli, da je ta možnost zelo dobra, kljub vsemu pa izpostavili njegove slabosti (odtujenost, omejena komunikacija z mentorji in ostalim sodnim osebjem in drugo). Poleg tega so sodniški pripravniki v anketi pri vprašanju o tem, kateri dejavniki bi se morali spremeniti, da bi se v prihodnosti zaposlili na sodišču, možnost dela od doma navedli kot enega pomembnejših dejavnikov.

Priporočilo višjim sodiščem

Višjim sodiščem priporočamo, naj proučijo prednosti in slabosti opravljanja dela sodniških pripravnikov od doma ter poenotijo način dela (od doma) za vse sodniške pripravnike.

2.2.2.2.5 Plačilo izobraževanj in opravljanja PDI

2.2.2.2.5.a Stroške izpita krije kandidat na podlagi Cenika pravnih državnih izpitov, ki ga je minister izdal 28. 11. 2013. Strošek izpita se kandidatu določi v odločbi o pristopu k izpitu, pri čemer se upošteva obseg priznanega dela PDI. Strošek PDI tako znaša:

- 703 EUR za opravljanje PDI pred 6-člansko komisijo,
- 621 EUR za opravljanje PDI pred 5-člansko komisijo v primeru priznanega dela izpita,
- 92 EUR za ponavljanje pisnega dela PDI,
- 326 EUR za ponavljanje ustnega dela PDI pred 6-člansko komisijo,
- 299 EUR za ponavljanje ustnega dela PDI pred 5-člansko komisijo.

Pri preveritvi plačil stroška PDI posameznih sodniških pripravnikov na podlagi izdanih odločb o pristopu k PDI smo ugotovili, da je bil večini določen nižji strošek opravljanja PDI zaradi priznanega dela izpita. Vsem kandidatom, ki jim je bil določen nižji strošek opravljanja PDI, je bil priznan del izpita s področja upravnega prava in upravnega postopka ter upravnega spora¹³⁰. Po navedbi ministrstva so bili skorajda vsi kandidati, ki so v zadnjih 5 letih pristopili k opravljanju PDI, oproščeni tega dela izpita, saj predhodno opravijo strokovni izpit iz upravnega postopka, kar so v anketi navedli tudi sodniški pripravniki (95 %). Slednje sicer zanje predstavlja dodaten strošek, saj je strokovni izpit plačljiv in je v letu 2023 znašal 117 EUR. Od vseh višjih sodišč je le Višje sodišče v Mariboru v obdobju, na katero se nanaša revizija, svoje sodniške pripravnike prijavilo na opravljanje strokovnega izpita iz upravnega postopka, če ga je ta želel opraviti pred pristopom k PDI. V tem primeru strošek opravljanja izpita iz upravnega postopka za sodniškega pripravnika odpade, saj je za višje sodišče, ker je neposredni proračunski uporabnik, opravljanje izpita brezplačno. Po navedbi ministrstva sodniški pripravniki strokovni izpit iz upravnega postopka opravijo pred PDI z namenom, da bi bili na samem PDI oproščeni opravljanja izpita s področja upravnega prava in upravnega postopka ter upravnega spora. Višje sodišče v Ljubljani je navedlo, da izpit iz upravnega postopka vsebinsko ni

¹³⁰ Skladno z drugim odstavkom 4. člena ZPDI se magistru prava in univerzitetnemu diplomiranemu pravniku, ki je opravil strokovni izpit, ki ni pravniški državni izpit, prizna ustrezni del PDI, ki je vsebinsko enak opravljenemu izpitu. Če je opravil strokovni izpit iz upravnega postopka, določen najmanj za visokošolsko izobrazbo, po predpisih, ki urejajo upravni postopek in položaj javnih uslužbencev, se mu prizna ustni del PDI.

povezan z delom pripravnika na sodišču, da ne gre za izobraževanje, ki bi sodilo v sklop usposabljanja po ZPDI in ne predstavlja pogoja za izvedbo usposabljanja za prijavo na PDI.

Spodaj predstavljamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov iz ankete v zvezi s plačilom opravljanja PDI.

Primer: Mnenja sodniških pripravnikov o strošku plačila PDI

- do uveljavitve ZUJF je stroške PDI krilo ministrstvo, če so se sodniški pripravniki zavezali, da po opravljenem PDI sklenejo delovno razmerje na sodišču, pri državnem tožilstvu, državnem odvetništvu ali ministrstvu; z uveljavitvijo ZUJF ministrstvo ne krije več stroškov opravljanja PDI, ne glede na to pa je v ZPDI ostala zaveza za sklenitev delovnega razmerja na teh organih po prejemu poziva ministrstva;
- ni dobro, da mora sodniški pripravnik ob majhni plači sam plačati stroške opravljanja PDI, poleg tega pa še opravljanje izpita za upravni postopek;
- obstaja razlikovanje med sodniškimi pripravniki, saj Višje sodišče v Mariboru svoje sodniške pripravnike prijavi na strokovni izpit iz upravnega postopka, pripravniki na Višjem sodišču v Ljubljani pa tega niso deležni.

Kot je navedeno v točki 2.2.2.2.2.c, ocenjujemo, da bi morala višja sodišča v okviru usposabljanja sodniških pripravnikov za PDI zagotoviti tudi usposabljanje na področju upravnega prava in upravnega postopka ter upravnega spora. Višje sodišče v Mariboru slednje omogoča s prijavo na opravljanje strokovnega izpita iz upravnega postopka. Ocenjujemo, da bi morala biti praksa vseh višjih sodišč enaka.

2.2.2.2.6 Literatura za PDI ter evalvacija ZPDI in pravilnika o programu

2.2.2.2.6.a Ministrstvo mora tekoče voditi seznam pravnih virov in literature, ki pomaga kandidatu pri pripravi na PDI. Ugotovili smo, da je seznam pravnih virov in literature za PDI objavljen na spletni strani CIP¹³¹ in je bil nazadnje posodobljen 1. 3. 2021. Ta vključuje pravne vire in literaturo za naslednja področja, ki so enaka pravnim področjem pisnega¹³² in ustnega dela PDI:

- civilno materialno in procesno pravo;
- kazensko materialno in procesno pravo;
- upravno pravo in upravni postopek ter upravni spor;
- temelji gospodarskega prava;
- temelji delovnega prava¹³³ in
- ustavna ureditev, organizacija pravosodja in državne uprave ter temelji pravne ureditve Evropske unije.

¹³¹ [URL: <https://cip.gov.si/pdi/pravni-viri-in-literatura/>], 30. 4. 2024.

¹³² Pisni del izpita zajema izdelavo pisnih nalog le s kazenskega in civilnega področja.

¹³³ V to kategorijo seznam pravnih virov in literature vključuje tudi pravo socialne varnosti.

Ocenjujemo, da je ministrstvo s sprejetim pravilnikom o programu in spletno objavo določilo strukturo potrebnih pravnih znanj ter literaturo za obvezni in izbirni del sodniškega pripravništva, ki ustreza področjem PDI.

2.2.2.2.6.b Ministrstvo mora najmanj enkrat letno sklicati posvet predsednika, namestnikov predsednika in članov državne izpitne komisije ali jih na drugačen način seznaniti z ugotovitvami o izvajanju ZPDI in pravilnika o programu zaradi poenotenja kriterijev na PDI. Po navedbah ministrstva CIP v letih 2020 in 2021 zaradi epidemije covida-19 ni sklical posveta predsednika, namestnikov predsednika in članov državne izpitne komisije, je pa to storil leta 2022. Ministrstvo je poskrbelo za evalvacijo izvajanja ZPDI in pravilnika o programu z namenom poenotenja kriterijev na PDI, ni pa niti predpisalo niti izvedlo evalvacije izvajanja ZPDI in pravilnika o programu z namenom ugotovitve ustreznosti izvajanja praktičnega usposabljanja in doseganja ravni znanja sodniških pripravnikov. Slednje je kot srednjeročna usmeritev zapisano tudi v beli knjigi.

2.2.3 Usposabljanje s pomočjo sodnikov mentorjev

V reviziji nas je zanimalo, ali so ministrstvo, vrhovno in višja sodišča zagotovili ustrezne delovne pogoje mentorjem za delo s sodniškimi pripravniki (na primer določanje števila sodniških pripravnikov na posameznem sodišču; enotna navodila oziroma smernice za delo mentorjev s sodniškimi pripravniki; izobraževanja za mentorje; upoštevanje mentorstva pri določanju obsega dela; določitev števila sodniških pripravnikov na mentorja; določitev, koliko časa ima mentor na voljo za delo s pripravnikom; upoštevanje mentorstva pri oceni sodniške službe in plačilo za mentorstvo).

V reviziji smo prav tako preverili, ali so višja sodišča:

- imela vzpostavljen sistem dodeljevanja mentorjev in ali so sodniškim pripravnikom pravočasno zagotavljala mentorja;
- spremljala izvajanje usposabljanja sodniških pripravnikov.

2.2.3.1 Pogoji za delo mentorjev

2.2.3.1.a Sodniški pripravniki se obvezno usposabljaajo na civilnopravnem in kazenskoprnem področju. V okviru obveznega usposabljanja se sodniški pripravnik na kazenskoprnem področju usposablja pod vodstvom sodnika mentorja na okrajnem ali okrožnem sodišču ali pod vodstvom državnega tožilca mentorja na okrožnem državnem tožilstvu, z območja posameznega višjega sodišča. Sodniški pripravnik se na civilnopravnem področju usposablja pod vodstvom sodnika mentorja na področju civilnega sodstva na okrajnem ali okrožnem sodišču, gospodarskega sodstva na okrožnem sodišču ali delovnega sodstva na delovnem sodišču prve stopnje. Z namenom enakomernega obremenjevanja sodnikov in oddelkov na okrajnih in okrožnih sodiščih bi moral predsednik višjega sodišča določiti, koliko pripravnikov od skupnega števila pripravniških mest se bo usposabljal na posameznih okrožnih in okrajnih sodiščih z območja posameznega višjega sodišča.

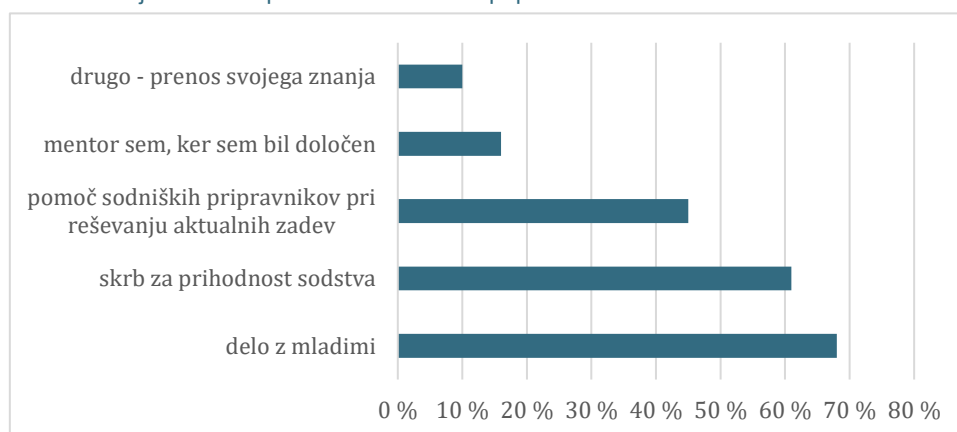
Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, le Višje sodišče v Mariboru razpolagalo z aktom, iz katerega izhaja število pripravniških mest na posameznem okrajnem oziroma okrožnem sodišču z območja Višjega sodišča v Mariboru, medtem ko ostala višja sodišča z aktom, ki bi določal število pripravniških mest na posameznih sodiščih prve stopnje, niso razpolagala. Ne glede na to so

ostala višja sodišča razporejala sodniške pripravnike glede na stalno ali začasno prebivališče sodniških pripravnikov, upoštevala so prostorske možnosti posameznega sodišča in želje sodniških pripravnikov. Po naši oceni je določitev števila sodniških pripravnikov, ob predhodno izpolnjenem pogoju, da število sodniških pripravnikov izhaja iz dejanskih potreb, na sodiščih pomembno, ne le zaradi enakomernega obremenjevanja sodnikov in oddelkov na sodiščih prve stopnje, temveč tudi zaradi zagotovitve zadostne in ustrezne delovne opreme in prostorskih zmožnosti sodniškemu pripravniku na vseh sodiščih, kjer opravljajo sodniško pripravništvo (več o tem v točki 2.2.2.2.3.a).

Ugotovili smo, da je sodnika mentorja pri obveznem usposabljanju imenovalo sodišče prve stopnje, pri katerem se je sodniški pripravnik usposabljal. Višja sodišča so imenovala svoje sodnike mentorje le v okviru izbirnega usposabljanja, če se je sodniški pripravnik usposabljal na višjem sodišču. Sodniki mentorji na višjih sodiščih so bili sodniškemu pripravniku dodeljeni na podlagi odločbe¹³⁴ ob predhodni potrditvi vodje konkretnega sodnega oddelka. Sistem določitve sodnika mentorja oziroma kriteriji izbire sodnika mentorja niso bili določeni.

Sodnike smo z vprašalnikom vprašali, ali si želijo biti mentorji sodniškemu pripravniku. Pritrdilno je odgovorilo 89 %, nikalno pa 11 % sodnikov. Zanimalo nas je tudi, kaj sodnike motivira pri delu s sodniškimi pripravniki. Njihove odgovore prikazuje Slika 11.

Slika 11 Motivacija sodnikov pri delu s sodniškimi pripravniki



Vir: odgovori sodnikov na vprašalnik.

Najbolj sodnike motivira delo z mladimi (68 %). Po naši oceni je želja sodnikov po mentorstvu lahko dober kriterij izbire sodnikov mentorjev sodniškemu pripravniku, saj je na ta način lahko usposabljanje bolj kakovostno izvedeno.

¹³⁴ Na višjih sodiščih v Kopru, Ljubljani in Mariboru. V obdobju, na katero se nanaša revizija, na Višjem sodišču v Celju ni bilo izvedeno izbirno usposabljanje sodniških pripravnikov.

2.2.3.1.b Naloge sodnika mentorja so določene v pravilniku o programu¹³⁵, vendar le za obvezni del usposabljanja sodniškega pripravnika na kazenskoopravnem in civilnopravnem področju. Izbirno usposabljanje mentorji opravijo po programu, ki ga določi organ oziroma institucija skladno s 15. členom ZPDI¹³⁶, pri čemer ni nikjer določeno, na kakšen način se izbirno usposabljanje izvaja ter katera pravna področja in stopnje sodišč izbirno usposabljanje zajema. Izbira izbirnega dela sodniškega pripravništva (čeprav traja 2/3 časa sodniškega pripravništva) je tako praviloma prepuščena sodniškemu pripravniku, kar po naši oceni ne vodi do ustrezne priprave na ustni del PDI (več o tem v točki 2.2.2.2.c).

Sodnik je dolžan med drugim izdelati program dela sodniškega pripravnika, ki je izveden pod njegovim vodstvom (v nadaljevanju: individualni program usposabljanja) ter organizirati in spremljati izvajanje dela programa, ki poteka pod njegovim vodstvom. Ob pregledu izbranih primerov smo ugotovili, da sodniki, ki so izvajali izbirno usposabljanje, niso izdelovali pisnih individualnih programov usposabljanja, iz katerih bi bil razviden potreben obseg dela in znanj sodniškega pripravnika v času usposabljanja. Sodniški pripravniki so se usposabljali na podlagi ustnega dogovora s sodnikom mentorjem, pri čemer v pravilniku o programu ali drugem dokumentu niso določeni standardi, ki naj bi jih sodniški pripravnik med usposabljanjem dosegel na posameznem pravnem področju. Sodniške pripravnike smo z anketo vprašali, ali so z mentorjem dorekli vsebino programa za izbirni del usposabljanja. 41 % sodniških pripravnikov je doreklo vsebino programa za izbirni del usposabljanja z vsemi mentorji, 30 % jih je doreklo le z nekaterimi mentorji in 29 % sodniških pripravnikov ni doreklo vsebine programa za izbirni del usposabljanja z nobenim mentorjem. Sodniške pripravnike, ki so z mentorji dorekli vsebino programa za izbirni del usposabljanja, smo vprašali, ali so mentorji upoštevali vsebino programa izbirnega usposabljanja. 87 % sodniških pripravnikov je odgovorilo pritrdilno, 12 % jih je odgovorilo, da le deloma, in 1 % sodniških pripravnikov je odgovorilo, da mentorji niso upoštevali vsebine programa izbirnega usposabljanja, ki so jo predhodno dogovorili.

Ugotovili smo, da višja sodišča niso pripravila enotnih navodil oziroma smernic za delo mentorjev s sodniškimi pripravniki tako v obveznem kot tudi izbirnem delu sodniškega pripravništva. V reviziji nas je zanimalo, ali so sodniki sodniškim pripravnikom med izvajanjem sodniškega pripravništva podali enotna navodila in omogočili enotne priprave na PDI (na primer napotki, nasveti in navodila za reševanje posameznih zadev in za pravilno pisanje sodb in podobnih aktov). 56 % sodniških pripravnikov je odgovorilo pritrdilno in 44 % sodniških pripravnikov je odgovorilo nikalno. Pri tem so sodniški pripravniki pojasnili, da ima vsak mentor drugačen način dela oziroma slog pisanja sodb. Mentorji imajo tudi različne zahteve glede števila napisanih sodb v istem časovnem obdobju. Sodniški pripravniki so navedli, da so bili osnutki sodb, ki so bili narejeni po navodilih mentorjev na neobveznih seminarjih CIP, s strani nekaterih sodnikov popravljeni in označeni kot napačni.

¹³⁵ 12. člen pravilnika o programu določa, da mentor, ki je sodnik mentor ali državni tožilec mentor, in druga oseba, določena za spremljanje dela oziroma izvajanje obveznih oblik izobraževanja sodniškega pripravnika: a) izdelava del programa dela sodniškega pripravnika, ki bo izveden pod njegovim vodstvom, b) organizira in spremlja izvajanje dela programa, ki poteka pod njegovim vodstvom, c) na svojem področju izvaja kolokvije za sodniške pripravnike, ki se usposabljaajo pod njegovim vodstvom, d) opredeljuje vsebino in način izvedbe posamezne naloge, e) sproti preverja kakovost in pravočasnost opravljenih nalog ter opozarja sodniškega pripravnika na napake in pomanjkljivosti ter ga usmerja pri njegovem delu in študiju, f) pregleduje pripravnikova poročila o delu, izdaja mnenja in potrda in g) izvaja nadzor nad usposabljanjem sodniškega pripravnika.

¹³⁶ Sodišče, ustavno sodišče, državno tožilstvo, zakonodajni organ, državna uprava in uprava lokalnih skupnosti, notar, odvetnik, državni odvetnik, pravna fakulteta ali visoka pravna šola in pravna oseba.

Vsi sodniki niso dali napotkov za pisanje sodb, kot se zahteva na PDI, in sodniškim pripravnikom niso zagotovili enotne priprave na PDI.

Zaradi različnih navodil glede pisanja sodb so se nekateri sodniški pripravniki udeležili plačljivih seminarjev za pisanje sodb. Sodniške pripravnike smo vprašali, ali so oziroma se bodo udeležili plačljivih tečajev za pisanje sodb. 30 % sodniških pripravnikov je odgovorilo pritrdilno in 70 % sodniških pripravnikov je odgovorilo nikalno. Nekateri sodniški pripravniki so odgovorili, da se plačljivih seminarjev niso oziroma ne bodo udeležili, ker cene seminarjev presegajo mesečno plačo sodniškega pripravnika. V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov, ki so v anketi navedli razloge za udeležbo na plačljivih tečajih za pisanje sodb.

Primer: Razlogi za udeležbo na plačljivih tečajih za pisanje sodb

- Tečajni mentor na plačljivih tečajih za pisanje sodb pozna kriterije ocenjevalcev na PDI.
- Sodniki se v času sodniškega pripravništva niso poglobili v pisanje sodb sodniškega pripravnika, dajali so različne napotke glede pisanja sodb in vsak sodnik je imel svoj način pisanja sodb.
- Na plačljivih tečajih so bile dane strokovne usmeritve, ki niso bile dane med sodniškim pripravništvom.

Višja sodišča so pristojna za organizacijo izvajanja sodniškega pripravništva, kar vključuje tudi zagotavljanje ustreznih pogojev za opravljanje sodniškega pripravništva, da bi se sodniški pripravniki usposobili za PDI. Ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov bi po naši oceni za enako izvajanje usposabljanja s strani mentorjev, enakopravno obravnavo sodniških pripravnikov in ustrezno pripravo na PDI višja sodišča morala dati sodnikom mentorjem smernice oziroma navodila za delo s sodniškimi pripravniki.

Priporočilo višjim sodiščem

Višjim sodiščem priporočamo, naj določijo minimalne standarde oziroma navodila za opravljanje mentorstva tako v obveznem kot tudi izbirnem delu sodniškega pripravništva. Obseg delovnih obveznosti sodniških pripravnikov naj bo po stopnjah sodišč in pravnih področjih primerljiv.

2.2.3.1.c Za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje za delo v pravosodnih organih skrbi CIP. Ugotovili smo, da CIP v obdobju, na katero se nanaša revizija, posebnih usposabljanj za mentorstvo o aktualnih zahtevanih vsebinah oziroma o potrebnih znanjih, ki jih sodniški pripravniki potrebujejo za uspešno opravljen PDI, ni izvajal. Prav tako pa CIP ni prejel nobenih predlogov usposabljanj za mentorstvo s strani sodišč. Vrhovno sodišče vsako leto pošlje CIP predlog izobraževanj, povezanih z delom vrhovnega sodišča in sodstva kot celote¹³⁷, med predlogi pa ni nobenih predlaganih usposabljanj za mentorstvo za sodnike mentorje sodniškim pripravnikom.

¹³⁷ Št. Sp EV 152/2021 z dne 14. 9. 2021.

Zanimalo nas je, ali sodišča skrbijo, da so sodniki seznanjeni z aktualnimi zahtevanimi vsebinami oziroma potrebnimi znanji za PDI. Le 16 % sodnikov je odgovorilo pritrdilno in 84 % sodnikov je odgovorilo nikalno. Ob upoštevanju odgovorov sodnikov je po naši oceni smiselno izvesti izobraževanja za mentorje o aktualnih zahtevanih vsebinah oziroma potrebnih znanjih, ki jih sodniški pripravniki potrebujejo za uspešno opravljen PDI.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj CIP izvede izobraževanje za mentorje o aktualnih zahtevanih vsebinah oziroma potrebnih znanjih, ki jih sodniški pripravniki potrebujejo za uspešno opravljen PDI.

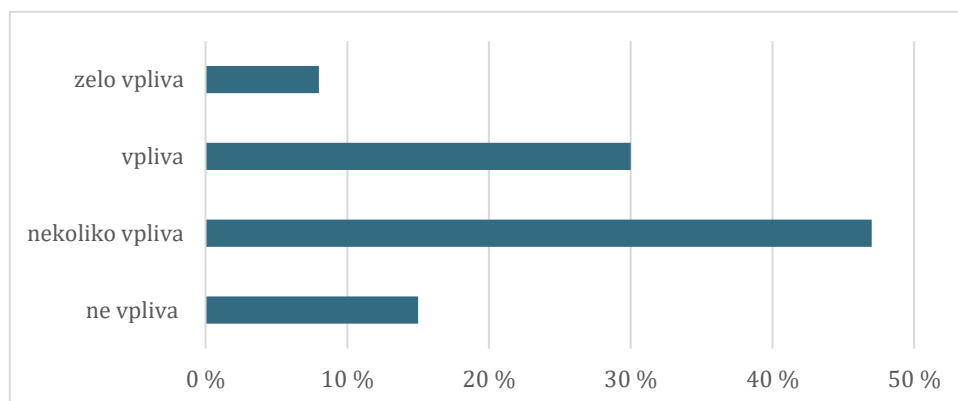
2.2.3.1.d S pravilnikom o programu je določeno, da sodnik mentor lahko hkrati vodi usposabljanje največ 3 sodniških pripravnikov, ni pa določeno, koliko časa bi moral sodnik mentor nameniti usposabljanju sodniškega pripravnika. Razen programa usposabljanja sodniškega pripravnika na ustavnem sodišču, ki je določil mentorju delo s sodniškim pripravnikom 5 ur tedensko¹³⁸, v obdobju, na katero se nanaša revizija, akti o določitvi mentorjev ter programi obveznega in izbirnega usposabljanja sodniških pripravnikov niso določali, koliko časa bi moral mentor nameniti usposabljanju sodniškega pripravnika.

Na vprašanje, ali so bili sodniki v obdobju, na katero se nanaša revizija, mentorji več sodniškim pripravnikom hkrati, je 43 % sodnikov odgovorilo pritrdilno in 57 % sodnikov je odgovorilo nikalno. Povprečno so bili sodniki mentorji 2,4 sodniškim pripravnikom hkrati, pri čemer je bil en sodnik na območju Višjega sodišča v Celju mentor hkrati 5 sodniškim pripravnikom, dva sodnika na območju Višjega sodišča v Ljubljani pa sta bila mentorja hkrati 4 sodniškim pripravnikom. To presega s pravilnikom o programu določeno število sodniških pripravnikov, ki jim je lahko sodnik mentor hkrati.

Sodnike smo vprašali, povprečno kolikim sodniškim pripravnikom so bili mentorji v obdobju enega leta. Povprečno so bili sodniki mentorji 3,1 sodniškemu pripravniku v enem letu, pri čemer sta bila dva sodnika na območju Višjega sodišča v Ljubljani in Višjega sodišča v Mariboru mentorja 10 sodniškim pripravnikom v enem letu. 77 % sodnikov ocenjuje število sodniških pripravnikov, ki so jih imeli v enem letu, kot primerno, 7 % sodnikov kot preveliko in 16 % sodnikov pa kot premajhno.

V reviziji nas je tudi zanimalo, koliko ur povprečno porabijo sodniki za delo z enim sodniškim pripravnikom na teden. Povprečno porabijo sodniki za delo z enim sodniškim pripravnikom 3,2 ure na teden, pri čemer 1 sodnik na območju Višjega sodišča v Kopru porabi povprečno 16 ur na teden, 1 sodnik na območju Višjega sodišča v Mariboru porabi povprečno 10 ur na teden in 23 sodnikov na območju vseh višjih sodišč porabijo povprečno 1 uro na teden za delo z enim sodniškim pripravnikom. Vsi sodniki (100 %) so navedli, da se mentorstvo ne upošteva pri določanju njihovih drugih delovnih obveznosti. Slika 12 prikazuje vpliv mentorstva na druge delovne obveznosti.

¹³⁸ Št. Su-V-10/21-22 z dne 15. 4. 2022 za sodniškega pripravnika v delovnem razmerju na Višjem sodišču v Kopru.

Slika 12 Vpliv mentorstva na druge delovne obveznosti

Vir: odgovori sodnikov na vprašalnik.

V spodnjem primeru povzemamo mnjenja nekaterih sodnikov, ki so v vprašalniku opozorili na posledice prevelikega števila sodniških pripravnikov.

Primer: Posledice prevelikega števila sodniških pripravnikov

- Enemu ali dvema sodniškima pripravnikoma se lahko posveti dovolj časa, večje število pa že pomeni tolikšno obremenitev glede na druge obveznosti, da se sodniškemu pripravniku ni mogoče posvetiti dovolj kakovostno.
- Pripravniki zahtevajo svoj čas in energijo ter lahko ovirajo opravljanje osnovnega sodniškega dela, če jih je preveč.

Iz navedb sodnikov je razvidna velika razlika v času (in posledično v javnih sredstvih), ki ga sodniki namenijo sodniškim pripravnikom, zato ocenjujemo, da bi moral biti čas, ki ga sodnik nameni za delo s sodniškim pripravnikom, določen in bi morale biti redne ure za konzultacije s sodniškimi pripravniki vključene v njegov delovni proces. To je potrebno tudi zato, da je sodniški pripravnik seznanjen s tem, koliko časa mu lahko predvidoma nameni mentor.

2.2.3.1.e V pravilniku o programu je določeno, da sodnik o izvajanju mentorstva pripravi mesečno poročilo o številu opravljenih mentorskih ur, ki je podlaga za obračunavanje dodatka za mentorstvo v skladu z 32.a členom Zakona o sistemu plač v javnem sektorju¹³⁹ (v nadaljevanju: ZSPJS). Do 1. 12. 2010 je v ZSPJS (več o tem v Prilogi 1) obstajala zakonska podlaga za izplačilo dodatka za mentorstvo sodnikom, državnim tožilcem in državnim odvetnikom, in sicer v višini 20 % urne postavke osnovne plače mentorja za čas, ko je opravljal delo mentorja. Ta člen je bil leta 2009 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-L)¹⁴⁰ spremenjen na način, da je bil dodatek za mentorstvo ukinjen. Ugotovili smo, da določbe glede dodatka za mentorstvo v pravilniku o programu in ZSPJS niso usklajene.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZD0dv, 67/17, 84/18, 204/21 in 139/22.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 91/09.

Mentorske zadolžitve so v skladu z ZPDI sestavni del sodniške dolžnosti. Mentorstvo se skladno z Merili za kakovost dela sodnikov za oceno sodniške službe¹⁴¹ (v nadaljevanju: merila) upošteva pri oceni sodniške službe v okviru sodnikovega dodatnega dela pri izvrševanju sodne funkcije¹⁴². Kot izhaja iz meril na oceno sodniške službe vpliva veliko število dejavnikov, pri čemer je mentorstvo sodniškimi pripravnikom le eden od njih, ki v praksi po pojasnilu vrhovnega sodišča dejansko pri oceni sodnika nima odločilnega pomena.

Vrhovno sodišče je julija 2022 ministrstvu predstavilo problematiko sodniškega pripravništva, ki je povezana z neupravičenostjo sodnikov do dodatka za mentorstvo. Kljub napovedi iskanja ustreznih rešitev v okviru prenove področja PDI v jesenskem času leta 2022¹⁴³ pa ministrstvo do konca leta 2022 teh še ni začelo iskati.

Želeli smo ugotoviti, ali so sodniki za delo mentorja upravičeni do kakšne ugodnosti. Vsi sodniki (100 %) so odgovorili, da niso upravičeni do nobenih ugodnosti za delo mentorja. Sodnike smo vprašali, katere dejavnike¹⁴⁴ bi bilo treba spremeniti oziroma urediti v sistemu sodniškega pripravništva. Odgovore sodnikov, razvrščene po pomembnosti, prikazuje Tabela 13.

Tabela 13 Vrstni red dejavnikov, ki jih je po mnenju sodnikov treba spremeniti oziroma urediti v sistemu sodniškega pripravništva

Dejavnik	Razvrstitev od najpomembnejšega (1) do najmanj pomembnega (6)
Mentorski dodatek za delo s sodniškimi pripravniki	1
Enotna navodila in gradivo za mentorje	2
Možnost odločanja, če želiš biti mentor	3
Prilagojen obseg drugih delovnih obveznosti	4
Izobraževanje in usposabljanje za mentorje	5
Čas za delo s sodniškimi pripravniki	6

Vir: odgovori sodnikov na vprašalnik.

V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih sodnikov, ki so v vprašalniku pojasnili razloge za uvedbo dodatka za mentorstvo.

¹⁴¹ Uradni list RS, št. 64/17.

¹⁴² Osnovna ustavnopravna naloga sodnika, ki opredeljuje in določa njegovo funkcijo, je sojenje. To je odločanje o pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti posamezniku brez nepotrebnega odlašanja (23. člen ustave). Mentorstvo je le dodatna zadolžitev.

¹⁴³ Dopis ministrstva, št. 007-66/2022/11 z dne 25. 7. 2022.

¹⁴⁴ Dejavnike smo določili na podlagi predlogov za spremembe ureditve sistema sodniškega pripravništva v beli knjigi in veljavnih predpisov, ki urejajo sodniško pripravništvo.

Primer: Razlogi za uvedbo dodatka za mentorstvo

Mentorstvo sodniškim pripravnikom pomeni precejšnjo porabo časa, če se ga opravlja kakovostno in dosledno. Navedena poraba časa se ne upošteva pri delovni obremenitvi sodnika in bi zato morala biti stimulirana s plačilom. Ker za mentorstvo ni plačila, ni motivacije za delo s pripravniki, ki so sicer željni znanja, vendar se z mentorstvom porablja čas, ki se nikjer ne upošteva.

Mentorske zadolžitve iz ZPDI so na podlagi ZSS res sestavni del sodniške dolžnosti, vendar sodniki zaradi neplačila dodatka za mentorstvo niso pripravljeni vložiti enakega npora v usposabljanje sodniških pripravnikov. Neplačilo za opravljanje mentorstva sodniškim pripravnikom je nestimulativno za kakovostno izvajanje mentorstva, saj ni določen niti sistem dodeljevanja mentorjev (več o tem v točki 2.2.3.2.a) niti se sodniku ne upošteva opravljanje mentorstva pri njegovih drugih delovnih obveznostih (več o tem v točki 2.2.3.1.c) ali pri oceni sodniške službe. Oktobra 2024 je bil sprejet ZSTSPJS, ki za sodnike in državne tožilce ureja pravico do dodatka za mentorstvo. Sodniki in državni tožilci, ki bodo v okviru rednega delovnega časa določeni za uvajanje pripravnikov, bodo upravičeni do dodatka v višini 260 EUR mesečno.

2.2.3.2 Dodeljevanje mentorjev

2.2.3.2.a Sodniški pripravniki se v obveznem delu in večinoma v izbirnem delu sodniškega pripravništva usposabljaajo na sodiščih prve stopnje. Po navedbi višjih sodišč ta v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso razpolagala z evidenco vseh sodnikov mentorjev oziroma s podatkom, koliko sodnikov na posameznih okrožnih in okrajnih sodiščih z območja posameznega višjega sodišča in kateri opravljajo mentorstvo sodniškim pripravnikom. Sodnike mentorje namreč imenujejo predsedniki oziroma direktorji sodišč prve stopnje, na katere so sodniški pripravniki razporejeni na podlagi programa obveznega oziroma izbirnega usposabljanja. Čeprav niso obstajale posebne evidence, so višja sodišča, razen Višjega sodišča v Ljubljani, razpolagala z akti o imenovanju¹⁴⁵ sodnikov mentorjev, ki so jih sodnikom mentorjem izdajala sodišča prve stopnje.

V kolikor višja sodišča ne razpolagajo z informacijo, kateri sodniki so dodeljeni sodniškim pripravnikom, po naši oceni višja sodišča nimajo vpogleda v obseg dela in način opravljanja delovnih obveznosti sodniških pripravnikov ter v aktivnosti mentorjev pri usposabljanju sodniških pripravnikov za uspešno pripravo na PDI in ne morejo spremljati izvajanja programa sodniškega pripravništva, ki ga odredi višje sodišče (več o tem v točki 2.2.2.4.a).

Zanimalo nas je, ali sodniški pripravniki poznajo sistem dodeljevanja mentorjev. 80 % sodniških pripravnikov ga ne pozna, 20 % sodniških pripravnikov pa ga pozna. Pri tem so nekateri sodniški pripravniki izpostavili, da so jim bili sodniki mentorji določeni za obvezni del usposabljanja, medtem ko so za izbirni del usposabljanja lahko sami izbirali mentorje.

¹⁴⁵ Akti o imenovanju so bili odločbe, sklepi, določitve oziroma navadni dopisi predsednikov ali direktorjev sodišč.

V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov, ki so v anketi oziroma vprašalniku predlagali vzpostavitev sistema dodeljevanja sodnikov za mentorstvo sodniškim pripravnikom.

Primer: Predlogi za vzpostavitev sistema dodeljevanja sodnikov za mentorstvo sodniškim pripravnikom

- Sistem dodeljevanja mentorjev naj bo po abecednem ali nekem drugem vrstnem redu na posameznem pravnem področju, ki naj bo znan in transparenten ter sodniškim pripravnikom predstavljen na uvodnem sestanku.
- Smiselno bi bilo za mentorje določiti le sodnike, ki si mentorstva želijo, ter jih za to tudi nagraditi.
- Vzpostavitev možnosti ocenjevanja mentorjev s strani sodniških pripravnikov in dodelitve najboljše ocenjenih mentorjev.

Če sodniški pripravniki sami izbirajo sodnika mentorja, lahko pride do situacij, da imajo nekateri sodniki več pripravnikov na leto in tudi po več hkrati, medtem ko drugi redkeje ali celo nikoli. Ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov ocenjujemo, da bi proces dodeljevanja mentorjev moral vključevati opredelitev kriterijev dodeljevanja, upoštevanje zainteresiranosti sodnikov za izvajanje mentorstva ter ocenjevanje dela mentorjev s strani sodniških pripravnikov po končanem mentorstvu.

2.2.3.2.b Usposabljanje sodniških pripravnikov traja omejen čas, zato je pomembno, da se usposabljanje izvaja v celotnem obdobju sodniškega pripravništva. Sodniško pripravništvo se lahko podaljša le, če je sodniški pripravnik opravičeno odsoten za več kot 1 mesec, ni pa možnosti podaljšanja sodniškega pripravništva na željo sodniškega pripravnika, če je odsoten sodnik mentor. Ugotovili smo, da so sodišča z akti o dodelitvi mentorjev sodniškim pripravnikom dodelila mentorja prej ali isti dan, ko se je sodniškim pripravnikom začelo obdobje usposabljanja na posameznem pravnem področju. Iz dopisa Višjega sodišča v Ljubljani vrhovnemu sodišču izhaja, da sodniški pripravniki izpostavljajo pogosto začetno neodzivnost sodnikov, ki jih pripravniki želijo kontaktirati. V primeru, da je sodnik bolniško odsoten ali pa je na dopustu, pripravnik na sodišču ne dobi informacije o predvideni dolžini odsotnosti sodnika, prav tako predsednik sodišča ne poskrbi za nadomestnega sodnika, ki bi v času odsotnosti skrbel za delo sodniškega pripravnika.

V reviziji nas je zanimalo, ali so imeli sodniški pripravniki možnost zamenjati mentorja v času njegove odsotnosti. 59 % sodniških pripravnikov v času njihovega sodniškega pripravništva ni imelo odsotnih mentorjev, 20 % sodniških pripravnikov je lahko zamenjalo mentorja v času njegove odsotnosti, medtem ko 21 % sodniških pripravnikov ni imelo možnosti zamenjati mentorja v času njegove odsotnosti. Nekateri sodniški pripravniki so v času mentorjeve odsotnosti ostali brez zadolžitev, večina pa je v tem času prejela spise oziroma spremljala obravnave pri drugih sodnikih ali pa od svojega mentorja vnaprej prejela več spisov za čas mentorjeve odsotnosti.

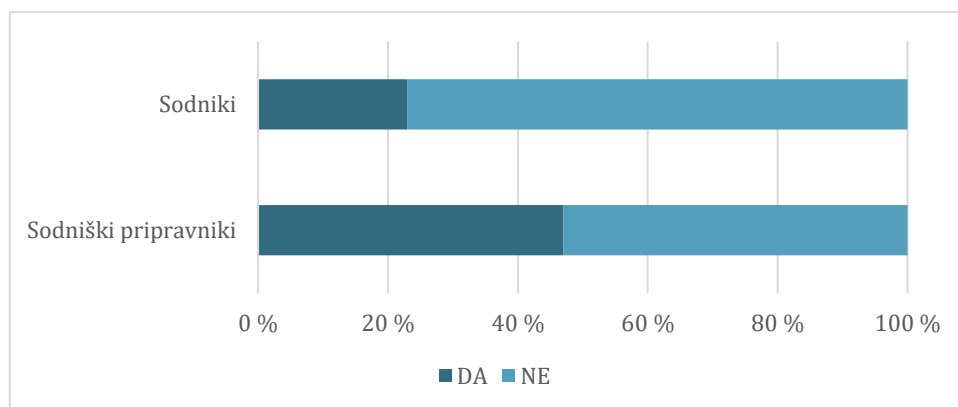
Po naši oceni bi sodišča v primeru odsotnosti sodnika morala zagotoviti zamenjavo mentorja sodniškim pripravnikom.

2.2.3.3 Spremljanje izvajanja usposabljanja sodniškega pripravnika

2.2.3.3.a Nadzor nad usposabljanjem sodniškega pripravnika izvaja predsednik višjega sodišča, na območju katerega se sodniški pripravnik usposablja. Predsedniki višjih sodišč s programi usposabljanja pooblastijo predsednike prvostopenjskih sodišč za izvajanje nadzora nad usposabljanjem sodniškega pripravnika, pri čemer je v programih usposabljanja navedena določba pravilnika o programu, ki med drugim določa, da mentor izvaja nadzor nad usposabljanjem sodniškega pripravnika. Sodniški pripravnik nima ene osebe oziroma glavnega mentorja, ki bi izvajal nadzor nad celotnim usposabljanjem sodniškega pripravnika, temveč posamezen sodnik mentor izvaja nadzor le nad delom usposabljanja sodniškega pripravnika, ko mu je pripravnik dodeljen v usposabljanje. Nadzor nad usposabljanjem sodniških pripravnikov je drugače urejen kot nadzor nad usposabljanjem državnotožilskih pripravnikov, saj nad njimi izvaja nadzor generalni mentor, ki se določi izmed višjih in vrhovnih državnih tožilcev. V beli knjigi je navedeno, da bi moral biti določen in izveden tak nadzor, ki bo omogočal doseženo raven znanja sodniških pripravnikov.

Sodnike in sodniške pripravnike smo vprašali, ali bi predlagali, da bi en mentor, poleg področnih mentorjev, skrbel za celotni potek sodniškega pripravništva posameznega pripravnika. Slika 13 prikazuje predloge, kot so jih navedli sodniški pripravniki v anketi in sodniki v vprašalniku. 47 % sodniških pripravnikov in 23 % sodnikov je predlagalo, da bi en mentor, poleg področnih mentorjev, skrbel za celoten potek sodniškega pripravništva posameznega pripravnika. Tega ne bi predlagalo 53 % sodniških pripravnikov in 77 % sodnikov.

Slika 13 Predlogi sodnikov in sodniških pripravnikov, da bi en mentor skrbel za celoten potek sodniškega pripravništva



Vir: odgovori sodnikov na vprašalnik in odgovori sodniških pripravnikov na anketo.

V spodnjih primerih povzemamo mnenja nekaterih sodnikov, ki so v vprašalnikih izpostavili prednosti in slabosti, da bi en mentor skrbel za celoten potek sodniškega pripravništva posameznega pripravnika.

Primer: Prednosti enega mentorja za celoten potek sodniškega pripravništva

- Takšna ureditev je v preteklosti že bila. Generalni mentor bi dejansko vedel, kaj pripravnik potrebuje, kje so njegove "šibke točke", lahko bi poskrbel, da pripravnik resnično pridobi vse potrebne izkušnje na različnih pravnih področjih ter se pripravi na PDI.

- Generalni mentor (na primer sodnik višjega sodišča) bi imel vpogled v celotno delo pripravnika in bi v stiku s področnimi mentorji lahko usklajeval delo pripravnika. Sodniški pripravnik bi lahko imel ves čas osebo, s katero se lahko posvetuje.

Primer: Slabosti enega mentorja za celoten potek sodniškega pripravništva

- Ob rednem delu sodniškega dela bi spremljanje celotnega poteka sodniškega pripravništva vzelo preveč časa.
- Sodnik na civilnopravnem področju ne more skrbeti za potek pripravništva na kazenskoopravnem področju.
- Koordinacija pripravnikov je stvar sodne uprave in ne sodnikov.
- Mentor za celoten potek sodniškega pripravništva bi bil zelo koristen, če bi imeli sistem, da bi pripravnika izobraževali za nadaljnje delo na sodišču in bi si na ta način lahko generalni mentor ustvaril celovito mnenje, ali je posamezni pripravnik primeren za delo na sodišču ali ne. Ker takega sistema ni, en mentor za celoten potek sodniškega pripravništva ne predstavlja dodane vrednosti.

Višja sodišča so prenesla pooblastila za izvajanje nadzora nad usposabljanjem sodniškega pripravnika na prvostopenjska sodišča, kjer so se sodniški pripravniki usposabljali. Višja sodišča so izvajanje pooblastila spremljala zgolj na način, da so zbirala akte o imenovanju mentorjev in so prejemale poročila mentorjev o izvedenem usposabljanju iz programa usposabljanja. Po naši oceni bi morala višja sodišča spremljati izvajanje usposabljanja sodniškega pripravnika na način, da bi predsednik višjega sodišča za sodniškega pripravnika lahko dobil zagotovila, da je sodniški pripravnik pridobil vse potrebne izkušnje in znanja na različnih pravnih področjih ter se je tako ustrezno pripravil na PDI.

Na anketno vprašanje, ali so po opravljenem mentorstvu imeli možnost oceniti posameznega mentorja, je 7 % sodniških pripravnikov odgovorilo pritrdilno, 91 % jih je odgovorilo nikalno in 2 % sta odgovorila, da so imeli možnost oceniti le nekatere. Pri tem 71 % sodniških pripravnikov meni, da bi bilo treba dati sodniškim pripravnikom možnost oceniti posameznega mentorja, saj so nekateri sodniški pripravniki (22 %) imeli slabo izkušnjo z vsaj enim izmed sodnikov mentorjev. V spodnjih primerih povzemamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov, ki so v anketi izpostavili slabe izkušnje s sodniki.

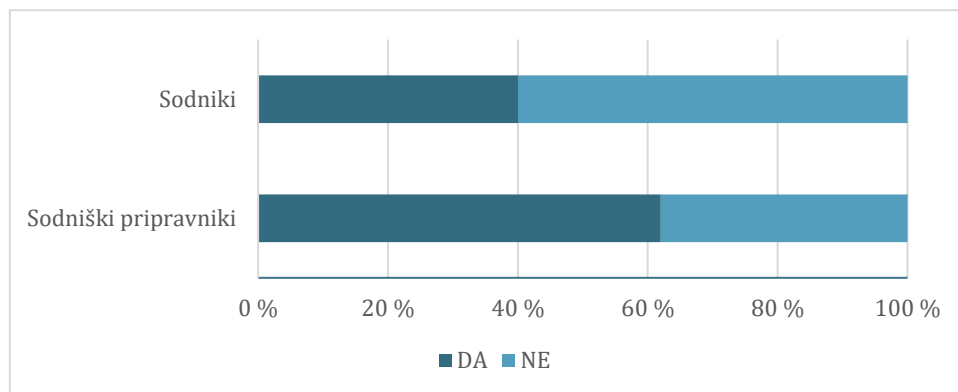
Primer: Slabe izkušnje sodniških pripravnikov s sodniki

- Mentorji so bili na dopustu, bolniško odsotni, se niso odzvali več dni oziroma niso imeli časa pregledovati pisnih izdelkov sodniških pripravnikov, zato ni bilo nobenih povratnih informacij oziroma so bile te le pavšalne in ni bilo predlogov za izboljšave.
- Z vidika opravljanja sodniškega pripravništva za pristop na PDI nekateri mentorji niso primerni, saj so dali napačne informacije glede pisanja sodb.

2.2.3.3.b Za spremljanje dela sodniškega pripravnika so poleg sodnikov lahko določene tudi druge osebe. Ugotovili smo, da so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, za spremljanje dela sodniških pripravnikov določeni kot mentorji le sodniki, državni tožilci in vodje služb za brezplačno pravno pomoč. Ministrstvo je v idejnih osnutkih ZDIPr 2020 in ZDIPr 2022 v okviru opravljanja pravosodne prakse predvidelo, da bi na sodiščih opravljali mentorstvo sodniški pomočniki in samostojni sodniški

pomočniki¹⁴⁶. V reviziji nas je zanimalo, ali bi sodniški pripravniki in sodniki predlagali, da bi mentorstvo opravljal sodnik ali strokovni sodelavec. Slika 14 prikazuje predloge, kot so jih navedli sodniški pripravniki v anketi in sodniki v vprašalniku. 62 % sodniških pripravnikov in 40 % sodnikov bi predlagalo, da bi mentorstvo opravljal sodnik ali strokovni sodelavec.

Slika 14 Predlogi sodnikov in sodniških pripravnikov, da bi mentorstvo opravljal sodnik ali strokovni sodelavec



Vir: odgovori sodnikov na vprašalnik in odgovori sodniških pripravnikov na anketo.

V spodnjih primerih povzemamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov in sodnikov, ki so v anketah oziroma vprašalnikih izpostavili prednosti in slabosti mentorstva s strokovnimi sodelavci.

Primer: Prednosti mentorstva s strokovnimi sodelavci

- Strokovni sodelavci bi lahko sodniškim pripravnikom predstavili svoje delo, ki ga opravljajo za sodnike. To bi lahko bila priložnost za motivacijo sodniških pripravnikov, saj ti kasneje delajo v sodstvu kot strokovni sodelavci. Strokovni sodelavci so tudi generacijsko bližje sodniškim pripravnikom. Nedolgo nazaj so opravljali pripravništvo in njihova izkušnja s PDI je sveža.
- Višji strokovni sodelavci že zelo dobro poznajo področje, na katerem opravljajo delo, in če imajo že vse pogoje za sodniško službo, bi nalogo mentorja lahko uspešno opravljali.
- Smotno bi bilo vključiti strokovne sodelavce v proces mentorstva sodniškim pripravnikom na določenih pravnih področjih, kot na primer na izvršbi.
- Sodniški pripravniki bi se lahko bolj enakomerno razporedili in bi strokovni sodelavci kot mentorji lahko imeli več časa za delo s sodniškimi pripravniki.

Primer: Slabosti mentorstva s strokovnimi sodelavci

- Strokovni sodelavci imajo omejene izkušnje z delom v procesu sojenja. V pretežnem delu pripravljajo odločbe procesne narave, odločajo glede stroškov postopka in sodnih taksah. Običajno strokovni sodelavci ne pripravljajo končnih odločb, zato imajo manj znanja in izkušenj na področju materialnega prava. Sodnik dobro pozna spis, saj je napisal sodno

¹⁴⁶ Pogoj za zasedbo delovnega mesta sodniški pomočnik in samostojni sodniški pomočnik ni opravljen PDI.

odločbo, zato lažje oceni kakovost pripravljenih osnutkov odločb, ki jih pripravi sodniški pripravnik.

- Le sodniki lahko predstavijo sojenje in določene pravne odločitve, saj le oni vodijo postopke in odločajo.
- Strokovni sodelavci so fluiden kader, ki na sodišču ostaja le nekaj let in se jih zato večina tudi sama šele seznaja s svojimi nalogami.

Odgovori sodniških pripravnikov kažejo, da so si želeli mentorja, ki je imel nedavne izkušnje z opravljanjem PDI. Povprečna doba mentorstva vseh sodnikov, ki so odgovorili na vprašalnik, je bila 13,3 leta (mediana je 14 let), kar pomeni, da je polovica sodnikov opravljala PDI pred več kot 14 leti, ko so bile vsebine in zahteve za opravljanje PDI drugačne od vsebin, ki so bile zahtevane v obdobju, na katero se nanaša revizija. To po naši oceni kaže na potrebo po seznaitvi sodnikov mentorjev o aktualnih vsebinah za PDI. Ker strokovni sodelavci, glede na opis njihovih nalog v analizi delovnih mest, nimajo izkušenj in ne izvajajo vseh nalog sodnika pri pisanju sodb, po naši oceni ne morejo prenesti teh znanj in dati povratnih informacij sodniškemu pripravniku, ki bi izhajale iz prakse.

2.2.3.3.c Pripravnik, ki opravlja sodniško pripravništvo kot volonter, je (razen glede delovnega razmerja) v pravicah, obveznostih in odgovornostih v enakem položaju kot pripravnik, ki je sklenil delovno razmerje na sodišču. V reviziji nas je zanimalo, ali so sodniki, ki so mentorji tako sodniškemu pripravniku volonterjem kot sodniškemu pripravniku v delovnem razmerju na sodišču, namenili enako časa in predlagali enake vsebine dela. 85 % sodnikov je namenilo enako časa in predlagalo enake vsebine dela tako sodniškemu pripravniku v delovnem razmerju na sodišču kot sodniškemu pripravniku volonterjem, 15 % odstotkov sodnikov pa ne.

Zanimalo nas je tudi, kako so bili sodniki zadovoljni z delom sodniških pripravnikov v delovnem razmerju na sodišču in sodniških pripravnikov volonterjev. Sodniki z območij vseh višjih sodišč so bili bolj zadovoljni z delom sodniških pripravnikov v delovnem razmerju na sodišču od sodniških pripravnikov volonterjev, in sicer tako glede strokovnosti, kakovosti in učinkovitosti dela, odnosa in zavzetosti za delo kot tudi glede ustreznih komunikacijskih veščin.

Ob upoštevanju odgovorov sodnikov ugotavljamo, da je večina sodnikov pri izvajanju mentorstva zagotovila enako obravnavo tako sodniškemu pripravniku v delovnem razmerju na sodišču kot sodniškemu pripravniku volonterjem.

2.2.3.3.d Program usposabljanja sodniškega pripravnika prejme poleg sodniškega pripravnika tudi njegov mentor. Program usposabljanja tako za obvezni kot za izbirni del sodniškega pripravništva, ki se opravlja na sodiščih, se sklicuje na določbe pravilnika o programu, v katerem so navedene naloge sodnika mentorja. Vodja sodniških pripravnikov je v povezavi z izvajanjem nalog mentorja izpostavil, da so slabi povratni odzivi sodnikov mentorjev na izdelan osnutek sodne odločbe pripravnika, da se sodniki mentorji s pripravnikom ne pogovorijo o izdelanem osnutku, pač pa pripravniku posredujejo le sodno odločbo, ki jo je sodnik v konkretni zadevi izdelal sam brez vsebinske obrazložitve, zakaj je prišlo do takšne odločitve. Pripravniki bi po navedbah vodje sodniških pripravnikov želeli več konkretnih povratnih informacij v zvezi s tem, kako so se sodniki opredelili do posameznih dokazov, ali je dokazna ocena dovolj natančna, dovolj povezana med seboj in pripelje do želenih zaključkov, kje je obrazložitev že primerna in katere dele je treba še izboljšati.

Sodniške pripravnike smo vprašali, kako so bili zadovoljni z delom mentorjev v obveznem delu sodniškega pripravništva. Sodniški pripravniki z vseh višjih sodišč so bili zadovoljni tako z delom sodnikov na kazenskopravnem področju (splošna ocena je 3,46) kot z delom sodnikov na civilnopravnem področju (splošna ocena je 3,34). Pri tem pa bi za pridobitev zadostnega znanja pri delu 69 % sodniških pripravnikov želelo več povratnih informacij mentorjev na opravljeno delo, več kontaktnih ur z mentorjem in več delovnih nalog.

V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih sodniških pripravnikov, ki so v anketi pojasnili predloge za pridobitev zadostnega znanja od sodnikov pri pripravi na PDI.

Primer: Predlogi za pridobitev zadostnega znanja od mentorjev pri pripravi na PDI

- Mentor naj pregleda sodbo, ki jo je sodniški pripravnik napisal, mu poda povratne informacije in se o pisanju sodb s sodniškim pripravnikom tudi pogovori.
- Več dodeljenih spisov in časa sodnikov za sodniške pripravnike, ki izkažejo interes.
- Delovne naloge, sestanki in popravki sodb sodniških pripravnikov s strani mentorjev bi morali biti usmerjeni na pripravo na PDI. Nekateri mentorji so opravljali PDI precej časa nazaj in niso seznanjeni z aktualnimi vsebinami, ki so potrebne za uspešno opravljen PDI.
- Več zadolžitev glede aktualnih zadev, več različnih delovnih nalog (na primer udeležba na obravnavah, priprava procesnih sklepov, podpora sodniku pri reševanju zadev) in ne le branje spisov.

Na vprašanje, ali so sodniki sodniškim pripravnikom naložili pisanje osnutkov sodb za aktualne zadeve ali za zadeve, o katerih je bilo že odločeno, je 68 % sodnikov odgovorilo, da so morali sodniški pripravniki pisati osnutke sodb tako za aktualne zadeve kot tudi za zadeve, o katerih je bilo že odločeno. 21 % sodnikov je sodniškim pripravnikom naložilo pisanje le osnutkov sodb za zadeve, o katerih je bilo že odločeno, in 11 % sodnikov je sodniškim pripravnikom naložilo pisanje le osnutkov sodb za aktualne zadeve.

Sodniški pripravnik lahko pod nadzorom sodnika mentorja in ob soglasju strank, ki so navzoče, opravlja posamezna dejanja na glavni obravnavi, seji senata in drugem naroku. V reviziji nas je pri tem zanimalo, ali so sodniki od sodniških pripravnikov zahtevali obvezno prisotnost na narokih glavne obravnave. 31 % sodnikov je odgovorilo pritrdilno in 69 % sodnikov je odgovorilo nikalno.

Ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov ocenjujemo, da je bila večina sodniških pripravnikov zadovoljna z delom mentorjev v obveznem delu sodniškega pripravništva. Kljub temu jih večina želi več povratnih informacij mentorjev na opravljeno delo, več kontaktnih ur z mentorjem in več delovnih nalog. Z namenom usposobiti sodniške pripravnike za PDI in pridobiti čim boljši vpogled v delo sodnika ter zagotoviti ustrezno usposobljenost sodniških pripravnikov za opravljanje poklicev v pravosodju (kar je tudi namen sodniškega pripravništva) bi po naši oceni morali biti sodniški pripravniki bolj vključeni v aktualno dogajanje na sodišču. Ocenjujemo, da so v programih usposabljanja premalo natančno določene naloge mentorjem in bi morala zato višja sodišča določiti minimalne standarde oziroma navodila za opravljanje mentorstva (več o tem v točki 2.2.3.1.b).

2.2.3.3.e Sodnik mentor o opravljenem delu sodniškega pripravnika izdela pisno mnenje. Mnenje o delu pripravnika po navodilu za sestavo mnenj izdela na podlagi ocene posameznih konkretnih nalog in pravnih pravil ter po pregledu pripravnikovega poročila o delu. Pri tem mentor poda splošno

oceno pripravnikovega dela z neuspešno, uspešno ali zelo uspešno. Mnenje o delu pripravnika sodnik mentor predloži predsedniku višjega sodišča, en izvod pa pripravniku, in sicer v 8 dneh po poteku pripravništva pod njegovim mentorstvom.

V programih obveznega usposabljanja sodniškega pripravnika, ne pa tudi v programih izbirnega usposabljanja višjih sodišč v Celju, Kopru in Mariboru, so našteje obveznosti mentorja iz pravilnika o programu, ni pa določenega roka za predložitev mnenja sodnika. Le višji sodišči v Celju in Kopru imata v programu obveznega usposabljanja navedeno, da so mentorji dolžni izdelati mnenja in potrdila o delu pripravnika skladno z navodilom za sestavo mnenj in da so dolžni en izvod mnenja oziroma potrdila poslati v vednost predsedniku višjega sodišča. Na Višjem sodišču v Ljubljani¹⁴⁷ je obveznost dostave mnenj prenesena na sodniškega pripravnika.

Iz mnenj o delu posameznih sodniških pripravnikov, katerih način izvajanja pripravništva smo preverili v reviziji, smo ugotovili, da mentorji pri podaji splošne ocene pripravnikovega dela niso vedno upoštevali opredelitev iz navodila za sestavo mnenj. Tako so poleg ocene neuspešno, uspešno ali zelo uspešno navedli tudi ocene zelo zavzeto, odlično, dobro, izreden pripravek, izjemno uspešno.

Obenem smo pri pregledu ocen sodniških pripravnikov, ki smo jih preverili v reviziji, ugotovili, da je le 1 sodniški pripravnik od sodnika mentorja prejel mnenje o delu v 8 dneh po poteku pripravništva pod njegovim mentorstvom, ostali pa tudi z večmesečno in celo enoletno zamudo. Višja sodišča so navedla, da ne preverjajo, ali sodniki mentorji pravočasno izdelajo mnenje o delu pripravnika in ali izvod predložijo predsedniku višjega sodišča oziroma ali se ta nahajajo na sodiščih, na katerih so se pripravniki usposabljali. Višja sodišča so tudi izpostavila, da so jih pripravniki opozorili na to, da sodniki mentorji mnenj ne izdelajo pravočasno, zato pripravnike vsaj enkrat letno pozovejo, da predložijo manjkajoča mnenja. Odsotnost teh mnenj lahko vpliva na to, da sodniški pripravniki ob prijavi na PDI ne razpolagajo z vso potrebno dokumentacijo (mnenja) in pri tem lahko prihaja do zamud pri prijavi na PDI, na kar je Višje sodišče v Ljubljani v letu 2022 tudi opozorilo vrhovno sodišče, ko je izpostavilo težave pri opravljanju in organizaciji sodniškega pripravništva¹⁴⁸.

2.2.4 Vročanje pozivov in sklenitev delovnega razmerja

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo:

- sistematično spremljalo potrebe sodišč po zaposlenih na delovna mesta, pri katerih je pogoj za njihovo zasedbo PDI;
- vodilo evidenco opravljanja PDI, ki ločeno prikazuje sodniške, državnotožilske in državnoodvetniške pripravnike;
- vročalo pozive za sklenitev delovnega razmerja sodniškim pripravnikom po opravljenem PDI, ki so omogočali optimizacijo potreb sodišč ter upoštevali želje pripravnikov glede področja dela in kraja opravljenega dela;

¹⁴⁷ V točki 3.5 osnovnih informacij o opravljanju sodniškega pripravništva na Višjem sodišču v Ljubljani.

¹⁴⁸ Št. Su 3/2022-34 z dne 7. 7. 2022.

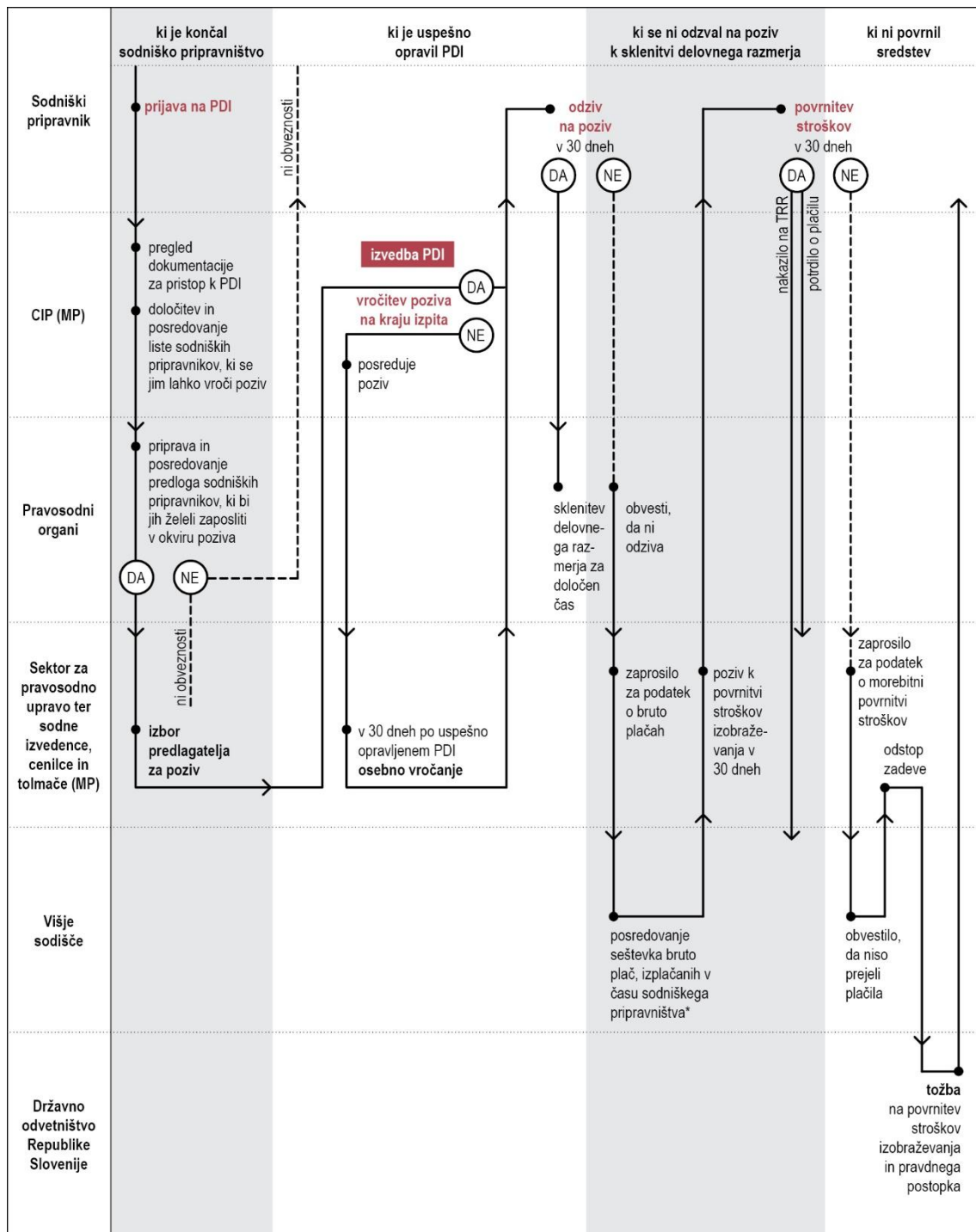
- pozvalo sodniške pripravnike k povrnitvi stroškov izobraževanja v višini seštevka bruto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva, če so ti odklonili sklenitev delovnega razmerja po prejemu poziva.

2.2.4.a Za sodniške pripravnike, ki so opravili sodniško pripravništvo v delovnem razmerju na sodišču, ter državno tožilske in državnoodvetniške pripravnike v delovnem razmerju na državnem tožilstvu oziroma državnem odvetništvu ZPDI določa, da morajo po uspešno opravljenem PDI skleniti delovno razmerje za ustrezno delovno mesto na enem od pravosodnih organov (na sodišču, pri državnem tožilstvu, državnem odvetništvu ali ministrstvu), in sicer za toliko časa, kolikor je trajalo pripravništvo s sklenjenim delovnim razmerjem na sodišču, državnem tožilstvu oziroma državnem odvetništvu, ali za krajši čas, kakor v pozivu določi ministrstvo.

V 30 dneh po opravljenem PDI minister sodniškega pripravnika na predlog predstojnika organa, pri katerem obstaja ustrezno prosto delovno mesto, pisno pozove na delo na enem od navedenih pravosodnih organov.¹⁴⁹ Če je predlogov pravosodnih organov več, odloči o njih minister, pri tem pa upošteva zlasti 2 kriterija, in sicer možnost sklenitve delovnega razmerja za delovno mesto pri organu, pri katerem je pripravnik opravljal pripravništvo, ter oddaljenost med krajem njegovega prebivanja in krajem delovnega mesta, glede katerega je sklenil delovno razmerje iz prejšnjega odstavka. Če se pripravniku ne vroči poziva v zakonsko določenem roku, je prost obveznosti sklenitve delovnega razmerja. Kdor delovnega razmerja na poziv ministra za pravosodje ne sklene, mora povrniti stroške izobraževanja v višini seštevka bruto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva.

Postopek vročanja pozivov, sklenitve delovnega razmerja in povračila sredstev usposabljanja sodniških pripravnikov prikazuje Slika 15.

¹⁴⁹ V noveli ZPDI-C je bilo določeno, da pozive po opravljenem PDI pošilja predsednik višjega sodišča, z novelo ZPDI-D pa je bila pristojnost za pošiljanje pozivov prenesena na ministrstvo.

Slika 15 Postopek vročanja pozivov, sklenitve delovnega razmerja in povračila sredstev

Vir: ZPDI, podatki ministrstva.

Ugotovili smo, da so v obdobju, na katero se nanaša revizija, večino predlogov pravosodnih organov, ki nam jih je posredovalo ministrstvo, predlagala prvostopenjska sodišča (od 54 % do 74 %). V tem obdobju je razvidno tudi povečano število predlogov pravosodnih organov na posameznega pripravnika. V letu 2020 je ministrstvo za posameznega sodniškega pripravnika povprečno prejelo

po 1,3 predloga prijaviteljev, v letu 2021 je prejelo 1,2 predloga prijaviteljev na sodniškega pripravnika, v letu 2022 pa kar 2,7 predloga prijaviteljev na sodniškega pripravnika.

Tabela 14 prikazuje število oseb, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravile PDI, in sicer ločeno za sodniške pripravnike, ki so opravljali pripravništvo v delovnem razmerju na sodiščih in kot volonterji, ter za osebe brez opravljanja sodniškega pripravništva.

Tabela 14 Število oseb, ki so v letih 2020, 2021 in 2022 opravile PDI

Status osebe, ki je opravila PDI	Leto 2020	Struktura 2020	Leto 2021	Struktura 2021	Leto 2022	Struktura 2022
Sodniški pripravniki v delovnem razmerju	42	28	53	26	44	27
Sodniški pripravniki volonterji	82	54	127	63	99	60
Osebe brez sodniškega pripravništva	27	18	23	11	22	13
SKUPAJ VSI	151	100	203	100	165	100

Vir: podatki ministrstva.

Iz tabele izhaja, da je delež oseb, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravili PDI in so bili v delovnem razmerju na sodišču, manj kot tretjina.

Ugotovili smo, da je ministrstvo v letu 2020 od 42 sodniških pripravnikov, ki so bili v delovnem razmerju na sodiščih in ki so opravili PDI, posredovalo pozive 23 sodniškim pripravnikom (55 %), v letu 2021 je posredovalo pozive 26 od 53 pripravnikov, ki so opravili PDI (49 %), v letu 2022 pa 33 pripravnikom od 44, ki so opravili PDI (75 %). V letu 2022 se je torej delež sodniških pripravnikov, ki so pripravništvo opravljali na sodiščih in so opravili PDI ter jim je ministrstvo posredovalo poziv za zaposlitev, zvišal z 49 % iz leta 2021 na 75 % v letu 2022.

2.2.4.b ZPDI ministrstvu nalaga, da vodi evidenco opravljanja PDI zaradi spremljanja stanja na področju opravljanja izpitov in opravljanja drugih nalog iz ZPDI. Evidenca vsebuje določene osebne podatke sodniškega pripravnika, podatek o obliki sodniškega pripravništva, ki jo je opravljal kandidat pred izpitom, podatek o višjem sodišču, na območju katerega se je kandidat usposabljal, ter podatke o opravljenem izpitu in uspehu. V evidenci so navedene oblike sodniškega pripravništva, in sicer da je kandidat bodisi v delovnem razmerju na enem od višjih sodišč, v delovnem razmerju pri drugem delodajalcu, volonter bodisi je opravljal PDI brez opravljanja sodniškega pripravništva. Ker ZPDI ne predpisuje, iz evidence ni razvidno, za katero obliko volonterskega dela gre (pri katerem delodajalcu oziroma s statusom brezposelne osebe). Ugotovili smo, da je ministrstvo evidenco opravljanja pravnih državnih izpitov v obdobju, na katero se nanaša revizija, vodilo na način, kot določa ZPDI.

2.2.4.c Ministrstvo (CIP) je upravičenim predlagateljem po ZPDI vsak mesec posredovalo seznam kandidatov, ki so v tekočem mesecu pristopili k opravljanju pisnega dela PDI in v primeru uspešno opravljenega pisnega dela pristopili k ustnemu delu PDI v naslednjem mesecu. Po prejemu obvestila CIP so predlagatelji ministrstvu posredovali predloge za posredovanje pozivov za sklenitev delovnega razmerja s posameznimi sodniškimi pripravniki. Ministrstvo je po pridobitvi informacije o tem, kateri kandidati so uspešno opravili pisni del PDI, preverilo, ali je za posameznega kandidata podan predlog za sklenitev delovnega razmerja in če je bilo teh predlogov več, je o njih odločilo

upoštevajoč kriterija po ZPDI. Ob tem je izbranega predlagatelja obvestilo o datumu vročitve poziva sodniškemu pripravniku po opravljenem PDI in po navedbah ministrstva hkrati tudi neizbrane predlagatelje obvestilo o tem, da je bil sodniški pripravnik pozvan na delo k drugemu pravosodnemu organu. O sodniških pripravnikih, za katere na podlagi obvestila CIP predlagatelji niso posredovali nobenega predloga za zaposlitev, ministrstvo predlagateljev ni obveščalo.

Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni sistematično spremljalo in ni vodilo seznama o predlogih pravosodnih organov, ki so jih posredovali ministrstvu za zaposlitev sodniških pripravnikov, o tem, koliko bi jih zaposlili, za katere sodniške pripravnike je prejelo predloge, katerim je posredovalo pozive za sklenitev delovnega razmerja in katerim ne, s katerim organom so sodniški pripravniki sklenili delovno razmerje, za koliko časa, ali je sodniški pripravnik v celoti opravil svojo obveznost po prejetem pozivu in drugo.

Ministrstvo (CIP) pri tem seznamu kandidatov, ki ga je posredovalo predlagateljem, ni vodilo na način, da bi bilo razvidno, ali so na tem seznamu poleg sodniških pripravnikov, ki so pripravništvo opravljali z zaposlitvijo na enem izmed sodišč, vključeni tudi sodniški pripravniki volonterji, ki so pripravništvo opravljali na državnem tožilstvu oziroma na državnem odvetništvu, da bi spremljalo, katerim volonterjem bi po končanem PDI moralo posredovati poziv za sklenitev delovnega razmerja. Ob tem tako ni imelo vzpostavljene povezave med evidenco o opravljenih PDI s podatkom o tem, za koliko in katere sodniške pripravnike z opravljenim PDI bi pravosodni organi lahko posredovali predloge za zaposlitev, ki bi jim ministrstvo vročalo pozive za sklenitev delovnega razmerja.

ZPDI sicer od ministrstva vodenja predlogov upravičenih predlagateljev in seznama sodniških pripravnikov, ki naj bi prejeli oziroma ki prejmejo poziv za sklenitev delovnega razmerja, ne zahteva. Ne glede na to ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo spremljati te podatke, saj v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni posredovalo poziva vsem (ali čim več) sodniškim pripravnikom, ki so opravili PDI (več o tem v točki 2.2.4.a). Slednje je predvsem pomembno zato, da se čim več nekdanjih sodniških pripravnikov zaposli pri pravosodnih organih takoj po opravljenem PDI. Pomembno pa je tudi iz razloga, ker se je v letu 2022 število predlogov predlagateljev za sklenitev delovnega razmerja na posameznega sodniškega pripravnika zelo povečalo, takšen trend pa ministrstvo pričakuje tudi v prihodnje in tako bi pravosodni organi pridobili vsaj del ustreznega kadra za zapolnitev svoje kadrovske vrzeli. Poleg tega bi ministrstvo s sistematičnim spremljanjem predlogov lahko upravičene predlagatelje obveščalo o sodniških pripravnikih, ki so v postopku opravljanja PDI oziroma so tega že opravili, pa zanje ministrstvo na podlagi prvega obvestila ni prejelo nobenega predloga. Tako bi upravičeni predlagatelji za te sodniške pripravnike še vedno lahko podali predloge, če bi pri njih obstajala možnost zaposlitve. Na takšen način bi ministrstvo lahko pripomoglo k boljši kadrovski opremljenosti sodišč s strokovnimi sodelavci.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj spremlja potrebe pravosodnih organov za zaposlitev sodniških pripravnikov z opravljenim PDI, ki so jih izkazali s posredovanjem predlogov za sklenitev delovnega razmerja, in naj spremlja sodniške pripravnike, ki bi jim po ZPDI morali biti vročeni pozivi za sklenitev delovnega razmerja ter izpolnitev njihovih obveznosti. Poleg tega ministrstvu priporočamo, naj upravičene predlagatelje obvešča o nekdanjih sodniških pripravnikih, ki so v postopku opravljanja PDI oziroma so tega že opravili, pa zanje ministrstvo ni prejelo predloga za sklenitev delovnega razmerja.

2.2.4.d Ugotovili smo, da je ministrstvo pri odločanju o predlogih upravičenih predlagateljev za sklenitev delovnega razmerja, če je bilo teh več, upoštevalo določila ZPDI, pri čemer je navedlo, da je običajno prvenstveno upoštevalo prvo navedeni kriterij po ZPDI, torej zaposlitev pri organu, pri katerem je sodniški pripravnik opravljal pripravništvo. Bela knjiga navaja, da bi bila potrebna sprememba sistema pozivanja sodniških pripravnikov na delo, in sicer da bi sklenitev delovnega razmerja primarno predlagalo sodišče, katerega kadrovske potrebe to najbolj opravičujejo.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni preverjalo in pri odločanju o vročitvi poziva ni upoštevalo kadrovske potrebe predlagateljev niti ni navedlo, da bi upoštevalo katerekoli dodatne kriterije za presojo. ZPDI tega izrecno ne zahteva, ne glede na to pa bi s spremljanjem potreb pravosodnih organov ministrstvo imelo možnost razporejanja nekdanjih sodniških pripravnikov (po opravljenem PDI) tja, kjer so potrebe po zaposlitvi strokovnega osebja največje (ob upoštevanju tudi drugih okoliščin, opisanih v točkah 2.2.4.e in 2.2.4.f).

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je leta 2023 sprejelo Smernice za pripravo predloga za izdajo poziva na delo zaradi sklenitve delovnega razmerja na podlagi 11.a člena ZPDI (v nadaljevanju: smernice), v katerih je določilo še dodatne kriterije oziroma objektivne okoliščine, ki jih lahko ministrstvo upošteva pri odločitvi o predlogih. Dodatni kriteriji so:

- *kadrovske potrebe predlagatelja;*
- *obdobje trajanja pripravništva pri predlagatelju;*
- *obdobje trajanja delovnega razmerja za določen čas, ki ga pravosodni organ namerava skleniti s pripravnikom;*
- *interes pripravnikov za zaposlitev na določenem pravnem področju, če to dopuščajo potrebe delovnega procesa predlagatelja.*

Ministrstvo je navedlo, da kriterij kadrovske potrebe predlagatelja po obdobju, na katero se nanaša revizija, uporabi oziroma preveri le, če ga predlagatelj posebej pisno izpostavi.

2.2.4.e Ugotovili smo, da ministrstvo pri odločanju o predlogih upravičenih predlagateljev ni upoštevalo interesa sodniškega pripravnika glede kraja zaposlitve, zaposlitve na določenem pravnem področju in časa trajanja zaposlitve pri izbranem pravosodnem organu. V beli knjigi je navedeno, da bi se moralo pri odločitvi o izbiri predloga upravičenega predlagatelja upoštevati tudi interes sodniškega pripravnika, kar je že vseboval ZPDI, ki je veljal v obdobju od leta 2003 do 2008 in je določal, da ima pripravnik v primeru, če je predlogov za sklenitev delovnega razmerja sodniškega pripravništva več, pravico izbrati delovno mesto, vendar je bila ta določba z ZPDI-D ukinjena.

V postopku odločitve o predlogih upravičenih predlagateljev za sklenitev delovnega razmerja z določenim sodniškim pripravnikom ministrstvo ni pridobivalo mnenja pripravnika glede organa, s katerim bi sklenil delovno razmerje po opravljenem PDI. Ocenjujemo, da bi ministrstvo pri odločitvah lahko upoštevalo tudi druge kriterije in ne zgolj tiste, ki jih ZPDI izrecno navaja.

Sodniški pripravnik tudi ni imel vpliva na določitev pravnega področja, na katerem bo opravljal delo na podlagi poziva, saj je ministrstvo upoštevalo vsebino predloga, kot ga je podal upravičeni predlagatelj.

Ministrstvo v postopku določitve organa časa trajanja zaposlitve pri tem organu ni upoštevalo. Čas zaposlitve je prvenstveno določil pravosodni organ, s katerim je sodniški pripravnik sklenil delovno razmerje po prejemu poziva ministrstva, o morebitnem daljšem obdobju zaposlitve pa se je lahko organ dogovoril s sodniškim pripravnikom.

V anketi je 74 % sodniških pripravnikov, ki so že opravili PDI in prejeli poziv ministrstva (največ z območja Višjega sodišča v Ljubljani), odgovorilo, da so prejeli poziv za zaposlitev na sodišču v kraju, v katerem so si želeli opravljati delo, 26 % pa ne. Ti sodniški pripravniki (26 %) so odgovorili, da so prejeli poziv za zaposlitev na oddelku, katerega delo jih je najbolj zanimalo, 74 % pa ne. V spodnjem primeru povzemamo predloge za spremembe veljavnega sistema vročanja pozivov ministrstva.

Primer: Predlogi za spremembe veljavnega sistema vročanja pozivov ministrstva

- upošteva naj se bližina kraja bivališča nekdanjega sodniškega pripravnika ali vsaj kraj sodišča, kjer je bilo sodniško pripravništvo opravljeno, ne pa da se vroči poziv za sklenitev delovnega razmerja pri organu, ki je več kot 100 km oddaljen od kraja bivališča nekdanjega sodniškega pripravnika,
- upoštevajo naj se želje nekdanjega sodniškega pripravnika po področju dela.

Ob tem je 75 % sodniških pripravnikov, ki so v času ankete še opravljali sodniško pripravništvo, izrazilo stališče, da bi si želeli prejeti poziv ministrstva za zaposlitev na sodišču, vendar če bi lahko izbirali kraj oziroma oddelek sodišča oziroma področja dela.

Ob upoštevanju odgovorov sodniških pripravnikov ocenjujemo, da neupoštevanje interesa oziroma želja pripravnikov, tako glede kraja kot tudi glede področja opravljanja dela, zmanjšuje motiviranost nekdanjih sodniških pripravnikov pri odločitvi o izbiri nadaljnje poklicne poti v sodstvu.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj preveri, kateri kriteriji, ki jih upošteva pri odločitvi o predlogih pravosodnih organov za posredovanje poziva sodniškemu pripravniku po opravljenem PDI, so nujni oziroma smiselni, in naj jih vključi v prenovljen ZPDI, pri čemer naj poleg možnosti sklenitve delovnega razmerja pri organu, kjer je pripravnik opravljal pripravništvo, med drugim vključi tudi kadrovske potrebe predlagateljev, upoštevanje interes pripravnika glede področja dela in kraja zaposlitve ter trajanja delovnega razmerja.

2.2.4.f Sodniški pripravnik po prejemu pozivu ministrstva s pravosodnim organom, ki poda predlog, sklene delovno razmerje za toliko časa, kolikor je trajalo pripravništvo, ali za krajši čas, kar v pozivu določi ministrstvo. Ugotovili smo, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vrhovno sodišče pogodbo o zaposlitvi z nekdanjim sodniškim pripravnikom, ki je opravil PDI in prejel poziv ministrstva, sklenilo za obdobje začasno povečanega obsega dela, ki ga ni mogoče opraviti z obstoječim številom javnih uslužbencev. Višje sodišče v Ljubljani pa je sklenilo dve pogodbi o zaposlitvi za čas nadomeščanja odsotnih javnih uslužbencev. Te razloge so tudi ostali predlagatelji

pojasnili kot razlog za posredovanje predloga za izdajo poziva ministrstva. Sodišča, državna tožilstva, državno odvetništvo in ministrstvo so pri zaposlovanju dolžni spoštovati ZJU, ki določa, kdaj je dopustno skleniti pogodbo za določen čas in trajanje delovnega razmerja za določen čas¹⁵⁰. Pri tem so določbe ZJU glede možnosti sklepanja pogodb za določen čas v javnem sektorju zelo restriktivne. V primeru odsotnosti javnega uslužbenca se pogodba o zaposlitvi sklene le za čas odsotnosti javnega uslužbenca, medtem ko se v primeru začasno povečanega obsega dela pogodba o zaposlitvi sklene le za čas začasno povečanega obsega dela. Ta čas pa je običajno krajši od celotnega trajanja sodniškega pripravništva s sklenjenim delovnim razmerjem na višjem sodišču, državnem tožilstvu oziroma državnem odvetništvu.

Po pregledu pozivov, ki jih je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, posredovalo sodniškim pripravnikom, izhaja, da je predvideno obdobje sklenitve delovnega razmerja trajalo od zgolj 3 mesecev do 2 let, oziroma kolikor je trajalo pripravništvo. Dejansko obdobje sta organ in sodniški pripravnik določila v pogodbi o zaposlitvi. Ministrstvo s podatkom o tem, za kolikšno obdobje so sodniški pripravniki sklepali delovno razmerje z organi, ne razpolaga. Iz odgovorov sodniških pripravnikov v anketi, ki so opravili PDI in se zaposlili v enem od pravosodnih organov, izhaja, da je njihovo povprečno obdobje sklenjenega delovnega razmerja po prejetem pozivu ministrstva trajalo 13,3 meseca. Možnost sklenitve delovnega razmerja za celotno obdobje sodniškega pripravnika (ki po ZPDI traja 2 leti oziroma 24 mesecev) tako ni bila izkoriščena, saj predlagateljem to omejujejo določbe ZJU.

Ukrep vrhovnega sodišča

Vrhovno sodišče je v okviru pripomb na predlog novele ZJU-1 predlagalo, da se doda možnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas s kandidatom neposredno po uspešno opravljenem PDI za toliko časa, kot je trajalo delovno razmerje v okviru sodniškega pripravništva po ZPDI.

ZPDI sicer ministrstvu ne nalaga pristojnosti oziroma obveznosti spremljanja dejanskega obdobja sklenitve delovnega razmerja med sodniškimi pripravnikom in organom, niti ga sami pravosodni organi o tem ne obveščajo. Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo pri odločitvi o predlogih pravosodnih organov za zaposlitev sodniških pripravnikov poleg zakonskih kriterijev, kadrovske potrebe predlagateljev in interesa pripravnikov upoštevati tudi čas, za katerega bo sodniški pripravnik s pravosodnim organom sklenil delovno razmerje. To je smiselno tako zaradi upoštevanja kadrovske potrebe sodišč kot tudi ohranjanja oseb z opravljenim PDI v sodstvu.

2.2.4.g Po ZPDI mora sodniški pripravnik v primeru, da na poziv ministrstva ne sklene delovnega razmerja z enim od v ZPDI določenih organov, povrniti stroške izobraževanja v višini seštevka bruto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva. Ugotovili smo, da je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v navedenih primerih pozvalo sodniške pripravnike k povrnitvi stroškov izobraževanja, če so ti odklonili sklenitev delovnega razmerja po prejemu poziva. Podalo je 4 pozive za povračilo stroškov izobraževanja, pri čemer sta 2 sodniška pripravnika povrnila stroške

¹⁵⁰ V skladu z 2. točko prvega odstavka 68. člena ZJU se pogodba o zaposlitvi lahko sklene za določen čas za nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca, v skladu s 3. točko istega odstavka istega člena ZJU pa tudi za izvrševanje javnih nalog v primeru začasno povečanega obsega dela, ki po svoji naravi traja določen čas in ga ni mogoče izvrševati z obstoječim številom javnih uslužbencev.

izobraževanja, v 2 primerih pa je ministrstvo izvršitev zahteve za plačilo stroškov izobraževanja odstopilo državnemu odvetništvu.

2.3 Ugotavljanje in odpravljanje vzrokov za upad sodniških pripravnikov

Da bi ugotovili, ali se ugotavljajo in odpravljajo vzroki za upad in odhajanje sodniških pripravnikov, ki so bili v delovnem razmerju na sodišču, iz sodstva, smo preverili:

- ali se ugotavljajo in odpravljajo vzroki za upad zanimanja za sodniško pripravništvo;
- ali se spremlja in analizira število sodniških pripravnikov v delovnem razmerju na sodišču in za koliko časa so v delovnem razmerju v sodstvu po pozivu ministrstva po opravljenem PDI;
- ali se ugotavljajo in odpravljajo vzroki za odhajanje sodniških pripravnikov, ki so bili v delovnem razmerju na sodišču, iz sodstva po pozivu ministrstva po opravljenem PDI.

2.3.1 Ugotavljanje in odpravljanje vzrokov za upad zanimanja za sodniško pripravništvo

Preverili smo, ali so ministrstvo, vrhovno in višja sodišča ugotavljali in odpravljali vzroke za upad zanimanja in prijav na sodniško pripravništvo. Zanimalo nas je tudi, ali je ministrstvo pripravilo spremembe pravnih podlag, ki naslavljajo ugotovljene slabosti v sistemu.

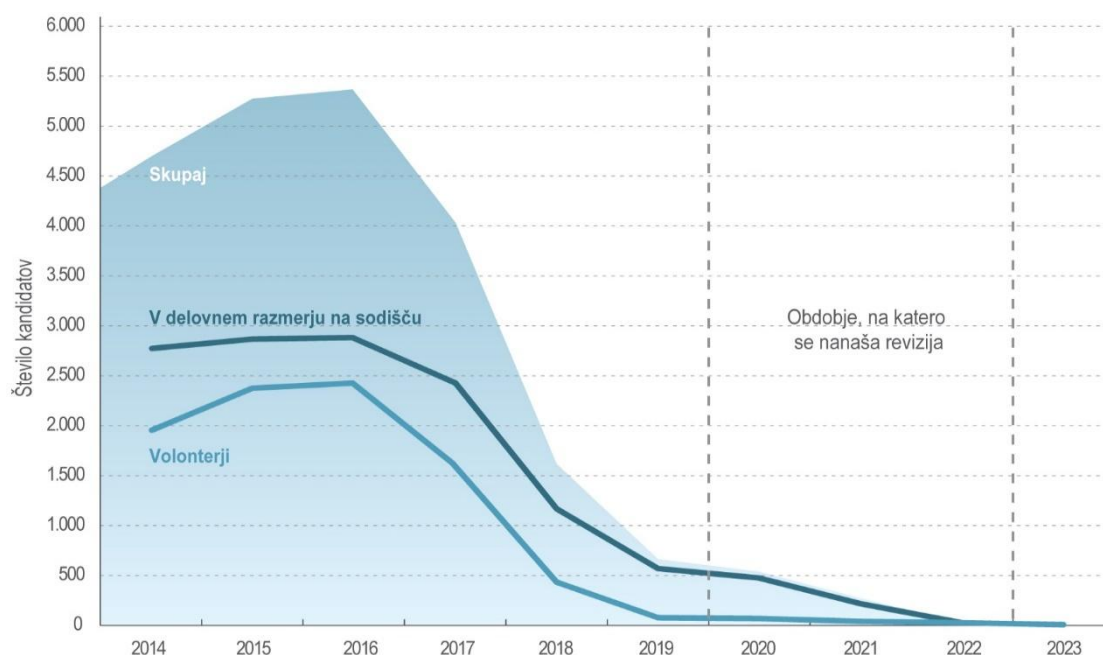
2.3.1.a Glavna težava sodniškega pripravništva do leta 2020 so bile dolge čakalne dobe za vstop v sodniško pripravništvo ter zaradi velikega števila sodniških pripravnikov neustrezni in neprimerni prostori¹⁵¹ in pogoji za njihovo usposabljanje. Kot prikazuje Slika 16, se je število kandidatov na prednostnih vrstnih redih za sodniško pripravništvo zmerno poveševalo do leta 2016, ko je bilo za opravljanje sodniškega pripravništva prijavljenih skupaj 5.354 kandidatov¹⁵², potem pa je število kandidatov vsako leto občutno padalo, v letu 2023 pa na prednostnih vrstnih redih ni bilo kandidatov¹⁵³. Kandidati s slabšim povprečjem doseženih ocen na fakulteti so na sodniško pripravništvo čakali več let. Navedeno je v obdobju, na katero se nanaša revizija, stvar preteklosti. V letu 2023 namreč za opravljanje sodniškega pripravništva na nobenem višjem sodišču ni prijavljenih več kandidatov, kot je prostih mest za sodniške pripravnike, zato prednostni vrstni redi za sodniško pripravništvo niso določeni.

¹⁵¹ Na primer na Višjem sodišču v Ljubljani se je število vseh pripravniških mest v letu 2008 na podlagi pravilnika o številu pripravniških mest povečalo s 155 na 292, pri čemer pa tako povečanemu številu niso sledili pogoji za njihovo delo, zlasti prostorski, za kar je odgovorno ministrstvo na podlagi petega odstavka 75. člena ZS, ki določa, da se v okviru državnega proračuna Republike Slovenije obseg finančnih sredstev za opremo sodišč in za zagotavljanje prostorskih pogojev sodišč oblikuje in zagotavlja pri ministrstvu (več o tem v točki 2.2.2.3.a).

¹⁵² Ta številka ne odraža dejanskega stanja števila vseh kandidatov, saj se je lahko 1 kandidat prijavil na vsa višja sodišča in tudi za opravljanje sodniškega pripravništva v delovnem razmerju na sodišču in kot volonter.

¹⁵³ Podatki za leta izven obdobja, na katero se nanaša revizija, so iz LPUUS. Ostali podatki so na podlagi pridobljene dokumentacije višjih sodišč in se razlikujejo od podatkov v LPUUS.

Slika 16 Število kandidatov na prednostnih vrstnih redih za sodniško pripravništvo v letih od 2014 do 2023



Vir: LPUUS za obdobje od 2014 do 2019 in leto 2023, prednostni vrstni redi višjih sodišč za obdobje od 2020 do 2022.

Sodišča so se leta 2022 začela soočati s problematiko pomanjkanja sodniških pripravnikov, kar se je po navedbah vrhovnega sodišča že pokazalo tudi v nezmožnost zasedanja prostih delovnih mest strokovnih sodelavcev na vseh sodiščih, saj ni zadosti kandidatov za poziv ministrstva (več o tem v točki 2.2.4.a).

Po naši oceni je za ugotovitev vzrokov za upad zanimanja za sodniško pripravništvo in učinkovito načrtovanje ukrepov za njegovo odpravljanje treba izvesti raziskavo, analizo oziroma anketo med sodniškimi pripravniki. Sodniški pripravniki so sicer imeli možnost sodelovati v spletni raziskavi o zadovoljstvu in motiviranosti zaposlenih na slovenskih sodiščih¹⁵⁴, ki jo vsaki dve leti naroči vrhovno sodišče, vendar raziskava ločeno ne obravnava problematike sodniških pripravnikov, temveč obravnava zadovoljstvo in motiviranost vseh zaposlenih na slovenskih sodiščih skupaj, zato iz analize ni možno razbrati dejanskega zadovoljstva ali motiviranosti sodniških pripravnikov.

Vsa višja sodišča so zaznala problematiko upada zanimanja za sodniško pripravništvo in so leta 2022 opravila razgovore z vodji sodniških pripravnikov oziroma sodniškimi pripravniki¹⁵⁵ z namenom, da bi ugotovila vzroke za upad zanimanja za sodniško pripravništvo. Sodniški pripravniki so kot vzrok za upadanje zanimanja za sodniško pripravništvo izpostavili nestimulativno plačilo za delo sodniških pripravnikov in večje možnosti zaposlitve drugod v javnem sektorju ali gospodarstvu, kjer PDI ni

¹⁵⁴ Raziskava se je izvajala od 25. 11. 2021 do 14. 1. 2022, [URL: https://sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20220912143215], 30. 4. 2024.

¹⁵⁵ Višje sodišče v Kopru v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo vodje sodniških pripravnikov.

potreben, je pa plačilo za delo višje in je večja možnost zaposlitve za nedoločen čas. Prav tako so sodniški pripravniki izpostavili možnost pristopa k PDI brez sodniškega pripravništva, zaradi česar niso zavezani k vračilu sredstev v primeru odklona zaposlitve na podlagi poziva ministrstva. Višja sodišča posebnih aktivnosti, razen obveščanja vrhovnega sodišča o nastali problematiki, za odpravljanje vzrokov za upad zanimanja za sodniško pripravništvo niso izvajala, saj iz razgovorov s sodniškimi pripravniki ni izhajalo, da bi temeljni vzroki obstajali na strani višjih sodišč in bi tako imeli neposredno pristojnost za ukrepanje.

Predsedniki in direktorji višjih sodišč splošne pristojnosti so na skupnem sestanku septembra 2022 obravnavali problematiko upadanja zanimanja za sodniško pripravništvo in posledično tudi zmanjševanje števila kandidatov za zaposlitev na podlagi poziva ministrstva, kar vpliva na zapolnjevanje mest strokovnih sodelavcev in kasneje tudi na zapolnjevanje sodniških mest. Sprejeta sta bila dva sklepa, in sicer nadaljevanje prizadevanj za spremembo zakonodaje na področju PDI (koncept pripravništva, mentorstvo, dodatek za mentorstvo) ter izvedba razgovorov s predsedniki sodišč prve stopnje o izvajanju sodniškega pripravništva, še zlasti glede mentorstva.

Višje sodišče v Ljubljani je novembra 2022 sklicalo sestanek predsednikov prvostopenjskih sodišč z območja Višjega sodišča v Ljubljani, na katerem so obravnavali problematiko sodniških pripravnikov. Istega meseca so predsedniki višjih sodišč splošne in specializirane pristojnosti na skupnem sestanku obravnavali predvidene spremembe ZPDI s poudarkom na problematiki sodniškega pripravništva. Sprejeti so bili zaključki, ki jih bodo udeleženci obeh sestankov poskušali uresničiti, in sicer: pobuda za sistemsko spremembo izvajanja sodniškega pripravništva, uvedba dodatka za mentorstvo, zagotovitev ustreznih prostorskih pogojev, nadgradnja programa usposabljanja v okviru veljavnih zakonskih in podzakonskih podlag, evidentiranje delovnega časa in sprotno obveščanje pristojnega višjega sodišča, v kolikor sodniški pripravnik ne kaže dolžnega interesa oziroma ne izpolnjuje svojih obveznosti iz sodniškega pripravništva.

Višje sodišče v Ljubljani je na problematiko pomanjkanja zanimanja za sodniško pripravništvo opozorilo vrhovno sodišče julija 2022, vrhovno sodišče pa je na to problematiko še istega meseca opozorilo ministrstvo. Vrhovno sodišče je ministrstvo pozvalo k čimprejšnjemu pristopu za odpravljanje vzrokov za nastali položaj in ponudilo ministrstvu možnost svojega aktivnega sodelovanja. Ministrstvo je vrhovnemu sodišču v odgovoru potrdilo, da prejema predloge za izdajo pisnega poziva posameznemu sodniškemu pripravniku s seznama kandidatov tudi od treh ali več upravičenih predlagateljev. Prav tako se je ministrstvo strinjalo, da je treba izpostavljeno problematiko proučiti in v okviru prenove področja PDI najti ustrezne rešitve. Vendar pa ministrstvo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo nobenega dokumenta, iz katerega bi izhajali vzroki za upad zanimanja za sodniško pripravništvo in kjer bi bili pripravljeni ustrezni ukrepi za njihovo odpravo.

V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih sodnikov, kako povečati zanimanje za sodniško pripravništvo, ki so jih navedli v vprašalniku.

Primer: Predlogi za povečanje zanimanja za sodniško pripravništvo

- v času študija bi bilo treba študentom predstaviti sodniško pripravništvo, karierne možnosti zaposlitve ter delo na sodišču s strani sodnika in strokovnega sodelavca;
- dan odprtih vrat za študente pravne fakultete, sestanek s sodniškimi pripravniki, da se jim predstavijo naloge in kako poteka usposabljanje sodniških pripravnikov na sodišču;

- omogočiti študentom prava študentsko delo na sodišču;
- v času študija bi študentje lahko obiskali obravnave v kazenskih in pravnih postopkih;
- dodelitev štipendij, zagotovitev primernih delovnih pogojev (prostori in oprema), povišanje plač sodniškim pripravnikom, strokovnim sodelavcem, sodnikom in s tem zagotovitev zunanje neodvisnosti sodstva ter povečanje ugleda sodstva.

Vrhovno in višja sodišča so raziskovala vzroke za upad zanimanja za sodniško pripravništvo. Na podlagi odgovorov sodnikov na vprašalnik pa ugotavljamo, da ministrstvo, vrhovno in višja sodišča še niso v celoti izkoristili vseh možnosti, ki bi prispevale k dvigu zanimanja študentov prava za sodniško pripravništvo.

2.3.1.b Sodniški pripravniki so v razgovorih z direktorji višjih sodišč in tudi v anketi kot vzrok za upadanje zanimanja za sodniško pripravništvo izpostavili stanje na trgu dela, dolgotrajno zaposlitev za določen čas in nestimulativno plačilo za delo. Stopnja brezposelnosti v Republiki Sloveniji se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsako leto zniževala in je v letu 2022 dosegla rekordno nizko raven, kot prikazuje Tabela 15.

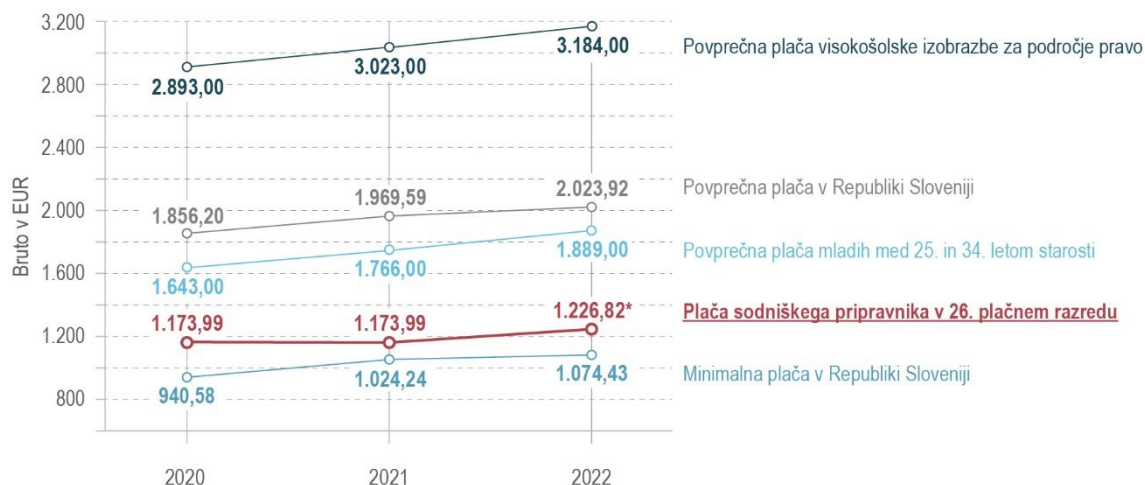
Tabela 15 Stopnja brezposelnosti vseh in mladih med 25. in 29. letom starosti v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija

	2020	2021	2022
Stopnja brezposelnosti vsi (v %)	5,1	4,5	3,5
Stopnja brezposelnosti mladih med 25. in 29. letom starosti (v %)	10,7	7,1	5,8

Vir: podatki Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) in Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje.

Pri nizki stopnji brezposelnosti se mladi diplomirani pravniki raje odločajo za sklepanje pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, kar sodniškim pripravnikom v delovnem razmerju na sodišču po poteku pripravništva in PDI še ni omogočeno. Diplomirani pravniki, ki sklenejo delovno razmerje na sodišču za opravljanje sodniškega pripravništva, lahko imajo zagotovljeno stalnost zaposlitve (glede na določbe ZPDI in odgovorov sodniških pripravnikov na anketo, koliko časa povprečno porabijo za pripravo na PDI po končanem sodniškem pripravništvu) šele pri povprečni starosti 32 let.

Bruto plača sodniškega pripravnika je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, nižja od bruto povprečne plače v Republiki Sloveniji, in sicer v povprečju za 28,8 %, od bruto povprečne plače mladih med 25. in 34. letom v letu 2021 za 33,5 % in od bruto povprečne plače za področje prava z visokošolsko izobrazbo v povprečju za 60,3 %. To prikazuje Slika 17.

Slika 17 Plača sodniškega pripravnika v primerjavi z minimalno in povprečno plačo v letih 2020–2022

Opomba: *od 1. 10. 2022 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija.

Vir: podatki SURS.

Tudi vrhovno sodišče meni, da je glavni vzrok upada zanimanja za opravljanje sodniškega pripravništva ravno finančni vidik oziroma prenizka plača. Hkrati je navedlo, da ves čas aktivno sodeluje pri pripravi predlogov zakonodaje s področja plačnega sistema na način, da ministrstvu predstavlja potrebe in možne rešitve, vendar nima nobenega vpliva na končne rešitve, saj gre za zakonsko področje pod okriljem ministrstva, pristojnega za javno upravo (več o tem v točki 2.2.2.1.a).

2.3.1.c ZPDI določa, da ministrstvo lahko podeljuje pravosodne štipendije študentom prava za potrebe pravosodnih organov. Sredstva za štipendije se zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije in podeljujejo na podlagi Pravilnika o štipendiranju¹⁵⁶. Na podlagi Pravilnika o štipendiranju je štipendist dolžan skleniti delovno razmerje v sodnem okraju, določenem v pogodbi, v dveh mesecih po zaključku šolanja. Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni podelilo nobene pravosodne štipendije študentom prava za potrebe pravosodnih organov. Po naši oceni bi podeljevanje pravosodnih štipendij študentom prava lahko pripomoglo k dvigu zanimanja študentov prava za sodniško pripravništvo, vendar ministrstvo zakonske možnosti v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izkoristilo.

2.3.2 Spremljanje in analiziranje števila sodniških pripravnikov po opravljenem PDI

Preverili smo, ali in na kakšen način so ministrstvo in višja sodišča spremljali ter analizirali število nekdanjih sodniških pripravnikov v delovnem razmerju na sodišču. Pri tem nas je zanimalo, za koliko časa so bili nekdanji sodniški pripravniki v delovnem razmerju v sodstvu po pozivu ministra.

¹⁵⁶ Uradni list RS, št. 14/95, 19/96, 83/02 in 34/04.

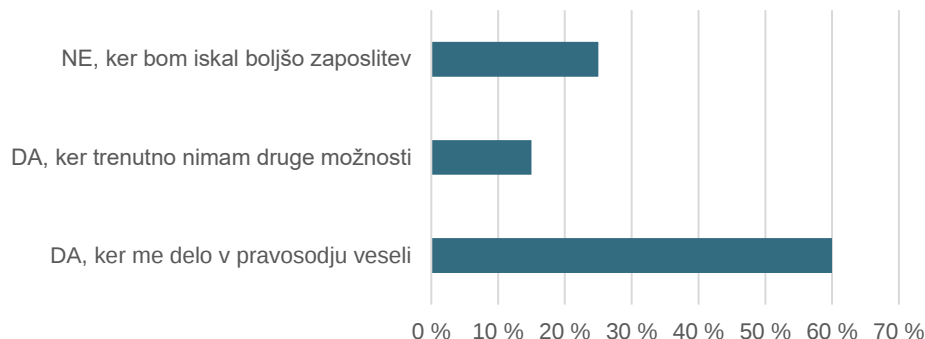
2.3.2.a Ministrstvo je po pridobitvi obvestila upravičenih predlagateljev za sklenitev delovnega razmerja z izbranim sodniškim pripravnikom po opravljenem PDI zaključilo spremljanje izpolnjevanja obveznosti sodniškega pripravnika. Ministrstvo tako ni spremljalo, ali je posamezen sodniški pripravnik v celoti izpolnil svojo obveznost zaposlitve na določenem pravosodnem organu na podlagi prejetega poziva ministrstva. Pri tem je navedlo, da ga o morebitni predčasni prekinitvi delovnega razmerja praviloma obvestijo pravosodni organi in/ali sami sodniški pripravniki. V povezavi s spremljanjem in vodenjem seznama sodniških pripravnikov, ki naj bi prejeli oziroma ki prejmejo poziv za sklenitev delovnega razmerja (več o tem v točki 2.2.4.c), ocenjujemo, da bi bilo ustrezno, da bi ministrstvo od pravosodnih organov pridobivalo podatke tako o izpolnitvi obveznosti sodniških pripravnikov, o obdobju sklenjenega delovnega razmerja (več o tem v točki 2.2.4.f), kot tudi o morebitni predčasni prekinitvi delovnega razmerja.

2.3.2.b ZPDI določa, da sodniški pripravnik po prejetem pozivu ministrstva sklene delovno razmerje za ustrezno delovno mesto, to je mesto, ki ustreza pripravnikovi izobrazbi in opravljenem PDI. Na sodiščih in državnih tožilstvih so sodniški pripravniki, za katere predlagatelji ministrstvu posredujejo predloge za poziv, imenovani v naziv višji pravosodni svetovalec (PDI) – strokovni sodelavec. Ministrstvo je navedlo, da je dopuščalo možnost, da izbrani predlagatelj in nekdanji sodniški pripravnik skleneta delovno razmerje za opravljanje dela tudi na drugem oddelku od tistega, ki je bil določen v pozivu. Ministrstvo pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni spremljalo in analiziralo podatkov o pravnih področjih, za katera so bila sklenjena delovna razmerja, ter ni ugotavljalo, ali bi morala biti pokrita pravna področja, na katerih so bile izražene največje potrebe za doseganje pričakovane storilnosti na sodiščih.

2.3.2.c Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni razpolagalo s podatki, koliko nekdanjih sodniških pripravnikov po koncu obdobja, določenega v pozivu, ostane zaposlenih na sodišču.

V reviziji nas je zanimalo, ali nekdanji sodniški pripravniki, ki so še v obdobju obveznega delovnega razmerja na podlagi poziva, nameravajo po preteku obdobja obvezne zaposlitve na sodišču, ki izhaja iz poziva, ostati v pravosodju. Slika 18 prikazuje razloge za odhod oziroma zaposlitev v pravosodju nekdanjih sodniških pripravnikov po preteku obdobja obvezne zaposlitve na sodišču, ki izhaja iz poziva. 75 % sodniških pripravnikov namerava po preteku obdobja obvezne zaposlitve na sodišču, ki izhaja iz poziva, ostati v pravosodju, 25 % pa ne.

Slika 18 Razlogi za odhod oziroma zaposlitev v pravosodju nekdanjih sodniških pripravnikov po preteku obdobja obvezne zaposlitve na sodišču, ki izhaja iz poziva



Vir: odgovori sodniških pripravnikov na anketo.

Ker ministrstvo ne spremlja števila zaposlenih (prej sodniških pripravnikov) v delovnem razmerju na sodišču in tudi ne časa, ko so bili v delovnem razmerju v sodstvu po pozivu ministrstva, po naši oceni ne more ugotavljati in odpravljati vzrokov za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva po preteku obdobja iz poziva ministra.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je po vročitvi poziva iz 11.a člena ZPDI dolžno opraviti zgolj poizvedbo pri predlagatelju, ali je sodniški, državnotožilski oziroma državnoodvetniški pripravnik sklenil delovno razmerje na poziv iz drugega odstavka tega člena. ZPDI ministrstva ne zavezuje k pripravi posebnih analiz oziroma vodenju evidenc, iz katerih bi izhajalo, koliko sodniških pripravnikov po opravljenem PDI in koncu obdobja, določenem v pozivu, ostane zaposlenih na sodišču in koliko jih preneha ali prekine delovno razmerje na sodišču.

Za spremljanje trajanja delovnega razmerja sodniških pripravnikov ministrstvo ne potrebuje posebne podlage v ZPDI, saj ima pravno podlago v ZDU-1, ki določa, da ministrstvo spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojno, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države.

2.3.2.d Ugotovili smo, da so višja sodišča v obdobju, na katero se nanaša revizija, od ministrstva mesečno prejemala informacije o sodniških pripravnikih, ki so opravili PDI, ne pa tudi, koliko od teh je ostalo zaposlenih na sodišču ter katerim je delovno razmerje po zaposlitvi na sodišču prenehalo. Višjih sodišč o realiziranih pozivih niso obveščala niti prvostopenjska sodišča, ki spadajo na območje posameznega višjega sodišča. Zato s podatki, koliko sodniških pripravnikov, ki so opravili PDI, je ostalo zaposlenih na sodišču, na katerem sodišču so se zaposlili, ali so v celoti izpolnili obveznost iz poziva ministrstva in katerim je delovno razmerje po zaposlitvi na sodišču prenehalo, višja sodišča niso razpolagala, čeprav so organizirala izvajanje sodniškega pripravništva. Ocenjujemo, da bi višja sodišča na podlagi prejetih informacij o izpolnitvi obveznosti iz poziva ministrstva nekdanjih sodniških pripravnikov lahko spremljala koliko časa ostanejo nekdanji sodniški pripravniki na prvostopenjskih sodiščih, ki spadajo na območje posameznega višjega sodišča, ugotavljala razloge za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva po preteku obdobja iz poziva ministrstva ter v okviru svojih pristojnosti ukrepala.

2.3.3 Ugotavljanje in odpravljanje vzrokov za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva

V reviziji smo preverili, ali so ministrstvo in višja sodišča ugotavljali in odpravljali vzroke za morebitno odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva po preteku obdobja iz poziva ministra.

2.3.3.a Večina sodišč se že nekaj let sooča s težavami, kako privabiti in ohraniti kakovostne strokovne sodelavce. Na nekaterih sodiščih je ta problematika tako pereča, da morajo sodniki celo odpovedovati naroke za glavno obravnavo, ker ni mogoče zagotoviti zadostnega podpornega osebja¹⁵⁷. Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni ugotavljalo vzrokov za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva po preteku obdobja iz poziva ministra, saj ni razpolagalo s podatki, koliko zaposlenih, ki so bili prej sodniški pripravniki, je odšlo iz sodstva. Ministrstvo ni zagotovilo teh podatkov, pri tem pa je v beli knjigi zapisano, da večina sodniških pripravnikov po zaključenem usposabljanju sodstvo zapusti. Pridobljeni podatki bi po naši oceni pripomogli k ugotovitvi dejanskega stanja in posledično k pripravi ukrepov za odpravljanje vzrokov za morebitno odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva po preteku obdobja iz poziva ministrstva.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj spremlja število sodniških pripravnikov po opravljenem PDI ter naj ugotavlja in odpravlja vzroke za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva po preteku obdobja iz poziva ministra.

2.3.3.b Višja sodišča so v obdobju, na katero se nanaša revizija, razpolagala s podatki o odhodih svojih zaposlenih. Po navedbah Višjega sodišča v Ljubljani so bili vsi strokovni sodelavci, zaposleni na Višjem sodišču v Ljubljani, ki so bili prej sodniški pripravniki, še vedno zaposleni na Višjem sodišču v Ljubljani ali pa so se zaposlili na drugem sodišču in tako ostali v sodstvu. Nobeno višje sodišče pa ni razpolagalo s podatki o sodniških pripravnikih, ki so bili prej zaposleni pri njih, so opravili PDI in so se nato zaposlili na drugih sodiščih, saj jih niti ministrstvo niti druga sodišča o tem niso obvestila. Zato višja sodišča tudi niso mogla ugotavljati vzrokov za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva po preteku obdobja iz poziva ministrstva. Glede na formalno odgovornost višjih sodišč za organizacijo izvajanja sodniškega pripravništva, bi bilo po naši oceni smiselno, da bi višja sodišča dobila informacije o sodniških pripravnikih, ki so bili prej zaposleni pri njih, so opravili PDI in so se nato zaposlili na drugih sodiščih. Le na ta način bi namreč lahko v okviru svojih pristojnosti ukrepali, če bi zaznali povečan odhod nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva.

2.3.3.c Po navedbi vrhovnega sodišča je finančni vidik primarni razlog za to, da nekdanji sodniški pripravniki ne želijo delati v sodstvu in je najbolj viden neposredni vzrok za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva. Tudi sodniški pripravniki so v anketi izpostavili, da bi se plačilo

¹⁵⁷ Letno poročilo sodnega sveta za leto 2022. Pojem "podporno osebe" zajema poleg strokovnih sodelavcev tudi sodniške pomočnike, zapisnikarje in vpisničarje.

za delo moralo spremeniti, če bi želeli, da bi nekdanji sodniški pripravniki ostali zaposleni na sodišču. Po opravljenem PDI se namreč sodniški pripravnik, ki je bil v delovnem razmerju na sodišču, lahko zaposli na delovnem mestu višji pravosodni svetovalec (PDI). To delovno mesto je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija,¹⁵⁸ sistemizirano v treh nazivih z izhodiščnim 36. plačnim razredom in je konec leta 2022 plačilo za delo znašalo 1.815,99 EUR bruto. Kot prikazuje Slika 17, plačilo za delo ni doseglo niti višine povprečne plače v Republiki Sloveniji. Iz odgovorov sodniških pripravnikov, ki so po opravljenem delu na sodišču po pozivu prenehali delati na sodišču, je razvidno, da takšno plačilo za delo pravnika s PDI pri povprečni starosti 32 let ne predstavlja zadostnega plačila oziroma lahko na trgu pridobijo dohodke, ki presegajo navedeni znesek. Običajno so se zaposlili v odvetništvu in v gospodarstvu v Republiki Sloveniji. Za nadaljevanje karijerne poti v sodstvu pa ni spodbuden niti podatek o razmerju med povprečno letno plačo v državi in letno plačo sodnikov na začetku kariere, ki je bilo 1,5 leta 2020 (v državah Sveta Evrope je bilo 2,3). To prikazuje Tabela 18. Ocenjujemo, da je določitev primerne višine plače strokovnim sodelavcem, ki bi odražala vrednost njihovih osebnih kompetenc (med katerimi je pomembna integriteta), strokovnih zahtev (zaključen univerzitetni oziroma magistrski študij prava in opravljen PDI) in pričakovanj za nadaljnji razvoj (na primer za sodniško funkcijo), pomemben ukrep pri zadržanju nekdanjih sodniških pripravnikov v sodstvu. Plačno problematiko naslavlja v oktobru 2024 sprejet ZSTSPJS.

Ministrstvo, vrhovno in višja sodišča so prepoznali nekatere težave pri izvajanju sodniškega pripravništva in izvedli nekaj parcialnih ukrepov s pripravo bele knjige, v kateri so zapisane predlagane spremembe ureditve sistema sodniškega pripravništva (več o tem v točki 2.1.1.b), in s pripravo osnutkov ZDIPr 2020 in ZDIPr 2022, v katerih je predlagana uvedba dvostopenjskega sistema usposabljanja in izvajanja izpitov pravnikov v pravosodju (več o tem v točki 2.1.1.c). Kljub temu pa do prenove sistema sodniškega pripravništva oziroma sprememb veljavnih predpisov, ki urejajo sodniško pripravništvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni prišlo.

¹⁵⁸ Skladno z Aneksom št. 4 h Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del (Uradni list RS, št. 80/18). Uvrstitve delovnih mest in nazivov v plačne razrede iz tega aneksa so se uporabljale do 1. 4. 2023, ko so se izhodiščni plačni razredi zvišali za en plačni razred po Aneksu št. 5 h Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del (Uradni list RS, št. 136/22).

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost ureditve sistema sodniškega pripravništva v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2020 do leta 2022. Revizijo smo izvedli pri Ministrstvu za pravosodje, Vrhovnem sodišču Republike Slovenije in 4 višjih sodiščih: Višjem sodišču v Celju, Višjem sodišču v Kopru, Višjem sodišču v Ljubljani in Višjem sodišču v Mariboru.

Mnenje smo oblikovali na podlagi presoje, ali so zagotovljene dolgoročne podlage za izvajanje sodniškega pripravništva, ki bi omogočale čim hitrejši vstop sodniških pripravnikov v poklice v pravosodju, ali se izvajajo aktivnosti, ki prispevajo k pokrivanju potreb po obstoječi in pričakovani kadrovski opremljenosti sodišč s poklici v pravosodju, in ali se ugotavljajo in odpravljajo vzroki za upad in odhajanje sodniških pripravnikov iz sodstva. Menimo, da je bil v obdobju od leta 2020 do leta 2022 sistem sodniškega pripravništva urejen **delno učinkovito**.

Namen sodniškega pripravništva izhaja iz Zakona o pravniškem državnem izpitu iz leta 1995, ki je bil zadnjič noveliran leta 2007. Ta ureja usposabljanje ter strokovni izpit enotno tako za opravljanje pravosodnih funkcij ter poklicev odvetnik in notar kot za opravljanje drugih del, za katere se z zakonom zahteva kot pogoj enoten pravniški državni izpit. Vizijo usposabljanja pravnikov po končanem študiju na pravnih fakultetah je Vlada Republike Slovenije zapisala v Strategiji ravnanja s človeškimi viri v pravosodju do leta 2020, pri čemer ministrstvo za obdobje po letu 2020 ni pripravilo strateškega dokumenta, ki bi določal strateške cilje na področju pravosodja, sodniškega pripravništva in pravniškega državnega izpita.

Cilji izvajanja sodniškega pripravništva so bili nazadnje določeni v zadnjih dveh novelah Zakona o pravniškem državnem izpitu iz leta 2003 in leta 2007, pri čemer so se razmere glede števila kandidatov za sodniško pripravništvo od takrat bistveno spremenile in cilji, ki sta jih zasledovali noveli, niso več aktualni. V želji po temeljiti prenovi sistema sodniškega pripravništva in izpita za opravljanje pravosodnih funkcij ter poklicev s posebnim ustavnopravnim pomenom je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo dva osnutka zakona o državnih izpitih pravnikov. Ker ministrstvo obeh osnutkov zakonov ni pripravilo do te stopnje, da bi ju lahko posredovalo v nadaljnjo obravnavo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo sprejetih novih predpisov ali sprememb veljavnih predpisov, ki urejajo oziroma so povezani s sodniškim pripravništvom in pravniškim državnim izpitom.

Vrhovno sodišče je pristojno za ugotavljanje dejanskih potreb po zaposlenih s pravniškim državnim izpitom v sodstvu in je vsako leto pripravljalo skupni kadrovski načrt za sodišča. Pri tem je uporabljalo metodologijo ugotavljanja potreb sodišč po sodnikih, ne pa tudi metodologije ugotavljanja potreb sodišč po zaposlenih s pravniškim državnim izpitom. Tako dolgoročno ni ugotavljalo dejanskih potreb po zaposlenih s pravniškim državnim izpitom, posledično pa tudi ni ocenilo, koliko sodniških pripravnikov bi potrebovali izključno za potrebe sodstva.

Skupno število mest za sodniške pripravnike je v veljavnih pravnih podlagah nespremenjeno več kot 15 let in v obdobju, na katero se nanaša revizija, nič več ne odraža realnih potreb, saj je bilo število dejansko zasedenih pripravniških mest bistveno manjše od določenega števila teh mest. Število zasedenih pripravniških mest se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, znižalo za 25 %. Ministrstvo ni spremljalo realnih potreb niti po sodniških pripravnikih niti po številu zaposlenih s pravniškim državnim izpitom v poklicih v pravosodju, zato tudi ni poznalo razlogov za ta odstopanja.

Višja sodišča so vodila evidenco kandidatov, ki čakajo na sprejem v sodniško pripravništvo, ministrstvo pa ni imelo vzpostavljene evidence, na podlagi katere bi imelo pregled nad številom kandidatov za sodniško pripravništvo. Takšna evidenca bi ministrstvu omogočila pravočasno pripravo in izvedbo ukrepov v primeru ugotovljenih odmikov zanimanja za sodniško pripravništvo od dejanskih potreb po osebah z opravljenim pravniškim državnim izpitom.

Vrhovno sodišče in višja sodišča so sodelovala s pravnimi fakultetami in izvajala tudi druge aktivnosti ozaveščanja o poklicih v sodstvu, vendar so sodniški pripravniki ocenili, da te aktivnosti niso bile zadostne, saj med študijem večina študentov prava ni spoznala kariernih možnosti v sodstvu po opravljenem pravniškem državnem izpitu. Vrhovno in višja sodišča so zainteresiranim pravnikom zagotavljala informacije o izvajanju sodniškega pripravništva, o pogojih ter pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov ter kariernih možnostih v sodstvu po opravljenem sodniškem pripravništvu oziroma pravniškem državnem izpitu, vendar so bile te pomanjkljive oziroma tudi napačne. Poleg tega vrhovno in višja sodišča niso zagotovila informacij na enem mestu in niso zagotovila dostopnosti informacij vsem zainteresiranim pravnikom za sodniško pripravništvo. Na navedene pomanjkljivosti so opozorili tudi sodniški pripravniki. Višja sodišča so na svojih spletnih straneh objavljala prednostne vrstne rede kandidatov za sodniško pripravništvo. Ker pa niso vsa objavljala tudi rokov uvrščanja nanje, so nekateri kandidati zamudili rok uvrstitve na prednostni vrstni red in so imeli možnost pričetka sodniškega pripravništva kasneje, kot so načrtovali.

Plačilo za delo sodniških pripravnikov, ki jim predstavlja enega pomembnejših dejavnikov pri izbiri zaposlitve, je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v povprečju za 29 % nižje od bruto povprečne plače v Republiki Sloveniji, zaradi česar je bilo sodniško pripravništvo v primerjavi z ostalimi poklici manj zanimivo. Prav tako vsa sodišča niso razpolagala z ustreznimi prostori in opremo za njihovo delo.

Program sodniškega pripravništva, ki so ga vsa višja sodišča pripravila sodniškim pripravnikom, zajema izvedbo obveznega in izbirnega usposabljanja. Menimo, da višja sodišča programov dela za posamezne sodniške pripravnike niso dovolj konkretizirala in uskladila, da bi lahko na njihovi podlagi tako mentorji kot tudi sodniški pripravniki vedeli, kolikšno količino in vsebino dela bi moral opraviti sodniški pripravnik. Vsebina programa obveznega usposabljanja je v predpisih določena in je neposredno povezana z opravljanjem pisnega dela pravniškega državnega izpita. Vsebina programa izbirnega usposabljanja, ki predstavlja daljši del sodniškega pripravništva, je prepuščena organu oziroma instituciji, kjer se izvaja izbirni del usposabljanja. Višja sodišča so pri določitvi vsebine izbirnega usposabljanja večinoma sledila željam sodniških pripravnikov, zaradi česar ti v času usposabljanja niso bili deležni vseh vsebin, ki so del preveritev za opravljanje ustnega dela pravniškega državnega izpita.

Tako sodniški pripravniki kot kandidati za pravniški državni izpit, ki niso sodniški pripravniki, so morali opraviti dva obvezna kolokvija, ki sta se za sodniške pripravnike izvajala različno na sodiščih, za kandidate, ki niso sodniški pripravniki, pa sta se izvajala enako kot pisni del pravniškega državnega izpita. Ministrstvo ni pripravilo usmeritev glede izvajanja in ocenjevanja kolokvijev oziroma ni zagotovilo opravljanja kolokvijev sodniškim pripravnikom na enak način, kot so ga opravljali kandidati za pravniški državni izpit, ki niso sodniški pripravniki, zato sodniški pripravniki pri pripravi na pisni del pravniškega državnega izpita niso bili v enakem položaju kot kandidati, ki niso sodniški pripravniki.

Ministrstvo je določilo strukturo potrebnih pravnih znanj, literature za obvezni in izbirni del sodniškega pripravništva, ki se zaključi s pravniškim državnim izpitom. Ministrstvo pa ni niti predpisalo niti izvedlo evalvacije izvajanja Zakona o pravniškem državnem izpitu in Pravilnika o programu sodniškega pripravništva in pravniškem državnem izpitu z namenom ugotovitve ustreznosti izvajanja praktičnega usposabljanja in doseganja ravni znanja sodniških pripravnikov.

Ministrstvo je v Pravilniku o programu sodniškega pripravništva in pravniškem državnem izpitu določilo, da sodnik mentor lahko hkrati vodi usposabljanje največ 3 sodniških pripravnikov, pri čemer je nekaj sodnikov v obdobju, na katero se nanaša revizija, vodilo hkrati usposabljanje 4 oziroma 5 sodniških pripravnikov. Ministrstvo pa ni določilo, koliko časa bi moral vsak sodnik mentor nameniti usposabljanju sodniškega pripravnika, zato je prihajalo do razlik v času, ki so ga sodniki namenili sodniškemu pripravniku. Prav tako menimo, da bi se moral čas, ki ga sodniki namenijo opravljanju mentorstva, upoštevati pri izvajanju njihovih drugih delovnih obveznostih in bi moralo biti mentorstvo ustrezno nagrajeno.

Zakon o pravniškem državnem izpitu določa, da nadzor nad usposabljanjem sodniških pripravnikov izvaja predsednik višjega sodišča, na območju katerega se usposablja sodniški pripravnik. Predsedniki višjih sodišč so nadzor nad usposabljanjem sodniških pripravnikov, ki opravljajo delo na prvostopenjskih sodiščih, s pooblastilom prenesli na prvostopenjska sodišča, zaradi česar niso imeli celovitega vpogleda v obseg dela in način opravljanja delovnih obveznosti sodniških pripravnikov ter v aktivnosti mentorjev pri usposabljanju sodniških pripravnikov. Ker višja sodišča niso pripravila navodil oziroma smernic za delo mentorjev s sodniškimi pripravniki, so imeli mentorji različne zahteve glede načina opravljanja dela sodniških pripravnikov.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, vodilo evidenco opravljanja pravniškega državnega izpita, ki pa ne prikazuje ločeno sodniških, državnotožilskih in državnoodvetniških pripravnikov. Menimo, da je ločen prikaz potreben predvsem, ker poleg sodniških pripravnikov tudi državnotožilski in državnoodvetniški pripravniki prejmejo poziv za sklenitev delovnega razmerja na sodišču, državnem tožilstvu oziroma državnem odvetništvu za čas opravljenega pripravništva.

Ministrstvo je skladno s predpisi sodniškemu pripravniku po opravljenem pravniškem državnem izpitu vročalo pozive za sklenitev delovnega razmerja. Pri tem pa ministrstvo ni sistematično spremljalo in vodilo seznama o predlogih pravosodnih organov glede potreb po zaposlenih, koliko bi jih zaposlili, za koliko časa in drugo. Ministrstvo je pri odločanju o predlogih za sklenitev delovnega razmerja upoštevalo predvsem kriterij zaposlitve pri organu, pri katerem je sodniški pripravnik opravljal pripravništvo, v manjši meri pa je upoštevalo kadrovske potrebe sodišč. Po našem mnenju bi to pripomoglo k optimizaciji dela sodišč. Prav tako ni upoštevalo želja pripravnikov glede kraja zaposlitve in področja dela. Ministrstvo je pozvalo sodniške pripravnike k povrnitvi stroškov izobraževanja v višini seštevka bruto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva, če so ti odklonili sklenitev delovnega razmerja po prejemu poziva.

Vrhovno in višja sodišča so raziskovala vzroke za upad zanimanja za sodniško pripravništvo, ko so se sodišča leta 2022 začela soočati s problematiko pomanjkanja sodniških pripravnikov in je to privedlo do nezmožnosti zasedanja prostih delovnih mest strokovnih sodelavcev na vseh sodiščih. Ministrstvo, vrhovno in višja sodišča so prepoznali nekatere težave pri izvajanju sodniškega pripravništva in izvedli nekaj parcialnih ukrepov s pripravo Bele knjige o prenovi kariernega razvoja javnih uslužbencev v sodstvu in osnutkov predpisov, v katerih je predlagana uvedba dvostopenjskega sistema usposabljanja in izvajanja izpitov pravnikov v pravosodju. Kljub temu do

prenove sistema sodniškega pripravništva oziroma sprememb veljavnih predpisov, ki urejajo sodniško pripravništvo, še ni prišlo.

4. Priporočila

Ministrstvu za pravosodje priporočamo, naj:

- pripravi strateški dokument, ki bo nadomestil Strategijo Pravosodje 2020 in v katerem bodo med drugim opredeljeni namen in cilji usposabljanja za pridobitev pravniškega oziroma pravosodnega državnega izpita za opravljanje pravosodnih funkcij;
- Vladi Republike Slovenije predlaga spremembo Sklepa o določitvi skupnega števila pripravniških mest na posameznih sodiščih za sodniške pripravnike in spremeni Pravilnik o določitvi skupnega števila pripravniških mest na posameznih sodiščih za sodniške pripravnike, ki jim izobraževanje zagotavlja delodajalec, in za volonterske pripravnike na način, da bosta odraz realnih potreb po številu oseb s pravniškim državnim izpitom, ter pri tem upošteva tudi zmožnosti sodišč;
- prouči ustreznost obstoječe ureditve Zakona o pravniškem državnem izpitu, ki se nanaša na vsebino usposabljanja, dolžino celotnega sodniškega pripravništva ter razmerje med trajanjem obveznega in izbirnega dela usposabljanja, kriterije pri odločitvi o predlogih pravosodnih organov za posredovanje poziva sodniškemu pripravniku po opravljenem pravniškem državnem izpitu in vračilo sredstev sodniških pripravnikov;
- spremeni Pravilnik o programu sodniškega pripravništva in pravniškem državnem izpitu, da bodo kandidati za pravniški državni izpit, ki niso sodniški pripravniki, plačevali obvezne in neobvezne seminarje;
- pripravi navodila oziroma usmeritve glede izvajanja in ocenjevanja obveznih kolokvijev z razvidnimi kriteriji ocenjevanja, ki bodo veljala tako za sodniške pripravnike kot za kandidate za pravniški državni izpit, ki niso sodniški pripravniki;
- izvede izobraževanje mentorjem o aktualnih zahtevanih vsebinah oziroma potrebnih znanjih, ki jih sodniški pripravniki potrebujejo za uspešno opravljen pravniški državni izpit;
- spremlja potrebe pravosodnih organov za zaposlitev sodniških pripravnikov z opravljenim pravniškim državnim izpitom, ki so jih izkazali s posredovanjem predlogov za sklenitev delovnega razmerja, in naj upravičene predlagatelje obvešča o nekdanjih sodniških pripravnikih, ki so v postopku opravljanja pravniškega državnega izpita oziroma so tega že opravili, pa zanje ministrstvo ni prejelo predloga za sklenitev delovnega razmerja;
- spremlja število sodniških pripravnikov po opravljenem pravniškem državnem izpitu ter ugotavlja in odpravlja vzroke za odhajanje nekdanjih sodniških pripravnikov iz sodstva po preteku obdobja iz poziva ministra.

Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije priporočamo, naj:

- izvaja analize in projekcije o potrebnem številu zaposlenih s pravniškim državnim izpitom na vseh sodiščih in na njihovi podlagi tudi projekcije o potrebnem številu sodniških pripravnikov za potrebe sodstva najmanj za srednjeročno (na primer 5-letno) obdobje.

Višjim sodiščem priporočamo, naj:

- objavijo na spletnih straneh potrebne informacije o pravicah in obveznostih sodniških pripravnikov, rokih in načinu prijave ter dokazilih, ki jih morajo kandidati priložiti prijavi za

opravljanje sodniškega pripravništva, in naj jim omogočijo uporabo elektronske pošte za posameznega sodniškega pripravnika znotraj omrežja HKOM;

- zagotovijo, da bodo predsedniki višjih sodišč pridobivali več informacij o izvajanju dela sodniških pripravnikov;
- proučijo prednosti in slabosti opravljanja dela sodniških pripravnikov od doma ter poenotijo način dela (od doma) za vse sodniške pripravnike;
- določijo minimalne standarde oziroma navodila za opravljanje mentorstva tako v obveznem kot tudi izbirnem delu sodniškega pripravništva.

Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije in višjim sodiščem priporočamo, naj;

- vključujejo predstavitve sodniškega pripravništva in vseh kariernih možnosti v sodstvu po opravljenem sodniškem pripravništvu oziroma pravniškem državnem izpitu pri nadaljnjem sodelovanju s pravnimi fakultetami 2.2.1.b.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za pravosodje;
2. Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije;
3. Višjemu sodišču v Ljubljani;
4. Višjemu sodišču v Celju;
5. Višjemu sodišču v Kopru;
6. Višjemu sodišču v Mariboru;
7. Lilijani Kozlovič;
8. Marjanu Dikaučiču;
9. dr. Dominiki Švarc Pipan;
10. mag. Damijanu Florjančiču;
11. Nataši Butina Mrakič;
12. Državnemu zboru Republike Slovenije.

5. Priloge

Priloga 1 Pomembnejše določbe ZUJF in novel ZPDI, ZSS ter ZSPJS, ki se nanašajo na sodniško pripravništvo

Člen novele	Člen osnovnega zakona	Kratek opis spremembe predpisa in določb, ki se nanašajo na sodniško pripravništvo	Točka v revizijskem poročilu
ZPDI			
ZPDI – C: datum začetka veljavnosti: 24. 6. 2003 (Uradni list RS, št. 55/03)			
4	5	Dopolnitev določbe, da se v skupnem številu pripravniških mest za volonterje posebej določi število mest za usposabljanje odvetniških, notarskih, državnotožilskih in državnoodvetniških pripravnikov, ki so že opravili izbirno usposabljanje.	2.1.3.1.a
5	8	Dopolnitev določbe, da se v pogodbo o zaposlitvi pripravnika v delovnem razmerju na sodišču navede obveznost iz 11a člena tega zakona.	2.1.1.c
6	10.a	Nova določba, da ministrstvo vodi centralno evidenco vseh kandidatov, prijavljenih za opravljanje sodniškega pripravništva.	2.1.3.1.c
7	11.a	Nova določba, ki zavezuje k sklenitvi delovnega razmerja po opravljenem sodniškem pripravništvu v delovnem razmerju na sodišču, pri čemer pozive pošilja predsednik višjega sodišča v 15 dneh po opravljenem PDI. Če je predlogov več, ima pripravnik pravico izbrati delovno mesto. Če poziva ne prejme, je prost obveznosti. Če sodniški pripravnik ne sklene delovnega razmerja po prejetem pozivu, je dolžan povrniti stroške izobraževanja v višini seštevka neto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva.	2.2.4.a
8	14	Sprememba določbe, da namesto obveznega usposabljanja 2 meseca v gospodarskem sodstvu in 2 meseca v delovnem sodstvu, sodniški pripravnik lahko izbira, kje v 4 mesecih se bo obvezno usposabljal v gospodarskem ali delovnem sodstvu.	2.2.2.2.d
10	17	Dopolnitev določbe, da se mora sodniški pripravnik udeležiti obveznih oblik izobraževanja, določenih s programom sodniškega pripravništva, ki se izvajajo na sodiščih ter v CPI.	2.2.2.2.a
11	19	Dopolnitev določbe, da mora sodniški pripravnik, ki je opravil sodniško pripravništvo kot oseba v delovnem razmerju na sodišču, v 1 letu po zaključku pripravništva vložiti zahtevo za opravljanje izpita in pristopiti k izpitu, sicer izgubi pravico opravljati izpit. Minister, pristojen za pravosodje, lahko ta rok na prošnjo, vloženo iz utemeljenih razlogov pred potekom roka, podaljša največ za eno leto.	2.1.3.2.a
ZPDI-D: datum začetka veljavnosti: 20. 12. 2007; datum uporabe: 20. 3. 2008 (Uradni list RS, št. 111/07)			
2	2	Dopolnitev določbe, da se sodniško pripravništvo izvaja tudi pri državnih tožilstvih.	2.2.2.2.a
3	3	Sprememba določbe, da se obvezni del sodniškega pripravništva skrajša z 1 leta na 8 mesecev.	2.2.2.2.d
5	5	Dopolnitev določbe, da se v skupnem številu pripravniških mest za pripravnike v delovnem razmerju na sodišču določi število mest za usposabljanje pripravnikov, ki obvladajo italijanski oziroma madžarski jezik. Črtanje določbe, da se v skupnem številu pripravniških mest za volonterje posebej določi število mest za usposabljanje odvetniških, notarskih pripravnikov. Sprememba določbe, da namesto Odvetniške in Notarske zbornice Slovenije dasta mnenja k skupnemu številu pripravniških mest sodni svet in generalni državni odvetnik.	2.1.3.1.a
6	6	Sprememba določbe o pogojih, kdo je lahko sodniški pripravnik.	2.2.2.1.a
7	7	Sprememba določbe o zahtevanih podatkih in dokumentih ob prijavi za sodniško pripravništvo.	2.2.2.1.b

Člen novele	Člen osnovnega zakona	Kratek opis spremembe predpisa in določb, ki se nanašajo na sodniško pripravništvo	Točka v revizijskem poročilu
8	8	Dopolnitev določbe, da se v pogodbo o zaposlitvi pripravnika v delovnem razmerju pri državnem tožilstvu in državnem odvetništvu navede obveznost iz 11.a člena ZPDI.	2.1.1.c
9	10	Dopolnitev določbe z dodatnimi podatki in objavo podatkov o prednostnih vrstnih redih kandidatov za sodniško pripravništvo.	2.1.3.1.b
11	11.a	Sprememba določbe, ki razširja obveznosti iz 11.a člena ZPDI tudi na državnotožilske in državnoodvetniške pripravnike. Rok za poziv se je podaljšal iz 15 na 30 dni po uspešno opravljenem PDI. Pristojnost za pozive za sklenitev delovnega razmerja je prenesena iz predsednikov višjih sodišč na ministra. Črtana je možnost, da sodniški pripravnik izbere delovno mesto v primeru, da je več predlogov. Dodana je možnost, da poziv vroči sodniškemu pripravniku tudi predsednik, član izpitne komisije ali zapisnikar takoj po opravljenem PDI. Spremenjena je višina stroškov, ki jo je dolžan sodniški pripravnik povrniti, in sicer je namesto seštevka neto plač dolžan povrniti seštevke bruto plač, prejetih v času sodniškega pripravništva.	2.2.4.a
13	13	Sprememba določbe, da se izbirni del sodniškega pripravništva podaljša z 1 leta na 16 mesecev.	2.2.2.2.d
14	14	Sprememba določbe, s katero se zmanjša čas obveznega usposabljanja za 4 mesece, in sicer v gospodarskem ali delovnem sodstvu.	2.2.2.2.d
15	15	Dopolnitev določbe, s katero se dodatno prizna izbirno usposabljanje pri upravah samoupravnih lokalnih skupnosti in na pravnih delih v pravni osebi.	2.2.2.2.a
16	18	Sprememba določbe, ki določa, da se za priznavanje plač ter drugih pravic in obveznosti za sodniške pripravnike, ki so v delovnem razmerju na sodišču, upoštevajo predpisi, določeni za javne uslužbenke.	2.2.2.1.a
18	19.a	Nova določba, ki uvaja možnost pristopa k PDI brez predhodno opravljenega sodniškega pripravništva ob določenih pogojih.	2.1.2.1.d
18	19.b	Nova določba, ki uvaja, da stroške izpita krije kandidat sam, pri čemer jih zanj založi ministrstvo. Posameznik, ki v 3 letih po opravljenem PDI po svoji volji ne sklene delovnega razmerja na sodišču, državnem tožilstvu ali državnem odvetništvu, je dolžan vrniti stroške izpita, ki jih je predhodno založilo ministrstvo, v 60 dneh po poteku 3 letnega roka.	2.2.2.5.a
ZUJF			
ZUJF: datum začetka veljavnosti: 31. 5. 2012 (Uradni list RS, št. 105/12)			
115	19.b člen ZPDI	Stroške izpita krije kandidat. Stroške mora plačati najpozneje v 8 dneh po izstavitvi računa. Višino stroškov predpiše minister, pristojen za pravosodje, upoštevajoč obseg priznanega dela izpita; (odpravljena je možnost, da so sodniški pripravniki, ki opravijo PDI in se po opravljenem PDI zaposlijo na sodišču, državnem tožilstvu, državnem odvetništvu ali ministrstvu, oproščeni plačila stroškov PDI).	2.2.2.5.a
ZSS			
ZSS-D: datum začetka veljavnosti: 10. 8. 2002 (Uradni list RS, št. 67/02)			
27	43.a	Mentorske zadolžitve v skladu z zakonom, ki ureja pravniški državni izpit in izobraževanje za sodniško službo, so sestavni del sodniške dolžnosti. Za opravljanje mentorskih zadolžitev sodniku pripada dodatek k plači.	2.2.3.1.e
ZSS-F: datum začetka veljavnosti: 18. 2. 2006; datum uporabe: 1. 3. 2006 (Uradni list RS, št. 17/06)			
18	43.a	Odprava določbe, da za opravljanje mentorskih zadolžitev sodniku pripada dodatek k plači.	2.2.3.1.e
38	/	Do uveljavitve kolektivne pogodbe za javni sektor se začasno uporablja višina dodatkov, do katerih so upravičeni sodniki, med drugim dodatek za mentorstvo za največ 20 ur mesečno, pri čemer je dodatek za mentorstvo določen v višini 15 % urne postavke osnovne plače mentorja in se obračunava le za čas, ko sodnik dela v pogojih, zaradi katerih mu dodatek pripada.	2.2.3.1.e

Člen novele	Člen osnovnega zakona	Kratek opis spremembe predpisa in določb, ki se nanašajo na sodniško pripravništvo	Točka v revizijskem poročilu
ZSS-H: datum začetka veljavnosti: 30. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 57/07)			
31	/	Z dnem uveljavitve tega zakona prenehata veljati 38. člen ZZS-F.	2.2.3.1.e
ZSPJS			
ZSPJS-G: datum začetka veljavnosti: 30. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 57/07)			
13	32.a	Sodnikom, državnim tožilcem in državnim odvetnikom pripada dodatek za mentorstvo za največ 40 ur mesečno, pri čemer je določen v višini 20% urne postavke osnovne plače mentorja in se obračunava le za čas, ko zaposleni dela v pogojih, zaradi katerih mu dodatek pripada.	2.2.3.1.e
ZSPJS-L: datum začetka veljavnosti: 14. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09)			
20	32.a	Sodnikom, državnim tožilcem in državnim odvetnikom pripada do 1. 12. 2010 dodatek za mentorstvo, za vsako s programom določeno mentorsko uro v višini 20 % urne postavke osnovne plače mentorja, ki se obračunava le za čas, ko opravlja delo mentorja. Od 1. 12. 2010 sodnikom, državnim tožilcem in državnim odvetnikom dodatek za mentorstvo ne pripada več.	2.2.3.1.e

Priloga 2 Mednarodne primerjave

Eno izmed dobrih podlag za ugotavljanje števila potrebnega kadra za pravosodne funkcije in za pravosodne poklice ter s tem minimalno potrebnega števila sodniških pripravnikov za zagotavljanje učinkovitosti pravosodja nam lahko dajo tudi mednarodne primerjave. Poročila CEPEJ prikazujejo oceno evropskih pravosodnih sistemov. CEPEJ jih pripravlja na dve leti od leta 2004. Poročilo CEPEJ za leto 2022¹⁵⁹ prikazuje podatke iz leta 2020 in zajema 44 od 46 držav članic Sveta Evrope¹⁶⁰ ter 3 države opazovalke v CEPEJ¹⁶¹.

Kot prikazuje Tabela 16, je imela leta 2020 Republika Slovenija 41,5¹⁶² sodnika na sto tisoč prebivalcev, kar jo je uvrščalo na 3. mesto med državami članicami Sveta Evrope in na 1. mesto med državami članicami EU. Mediana držav članic Sveta Evrope je bila 22,2 sodnika na sto tisoč prebivalcev. Pri predstavitvi teh podatkov pa je treba dodati, da je neposredna primerjava podatkov med državami, brez upoštevanja vseh specifik sodnih sistemov in ustreznih pojasnil, lahko zavajajoča¹⁶³. V drugih pravosodnih sistemih vrsta zadev ne sodi v sodno pristojnost, kot na primer izvršilne zadeve in zemljiška knjiga, medtem ko v slovenskem pravosodnem sistemu predstavljajo te zadeve večino letnega števila prejetih zadev sodišč¹⁶⁴. V obdobju med 2010 in 2020 se je število sodnikov na sto tisoč prebivalcev v Republiki Sloveniji zmanjšalo za 16,9 %¹⁶⁵, in sicer največ med vsemi državami članicami EU, kar je drugače kot v večini držav članic Sveta Evrope, kjer se je število sodnikov v istem obdobju povečalo.

Republika Slovenija je bila leta 2020 z 9,8 državnega tožilca na sto tisoč prebivalcev pod mediano držav članic Sveta Evrope, ki je znašala 11,8, bila pa je na 8. mestu med državami, kjer se je v obdobju med 2010 in 2020 število tožilcev najbolj povečalo, in sicer za 21 %, kar je bilo nad mediano držav članic Sveta Evrope, ki je znašalo 6,2 %.

¹⁵⁹ European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2022 Evaluation cycle (2020 data), Council of Europe, September 2022.

¹⁶⁰ Albanija, Andora, Armenija, Avstrija, Azerbajdžan, Belgija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Gruzija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Republika Moldavija, Monako, Črna gora, Nizozemska, Severna Makedonija, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Srbija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Ukrajina in Združeno kraljestvo. Lihtenštajn in San Marino nista sodelovala.

¹⁶¹ Izrael, Maroko in Kazahstan.

¹⁶² LPUUS za leto 2022 navaja podatek 42,5 sodnika na 100.000 prebivalcev. Do razlike med podatki v poročilu CEPEJ in LPUUS prihaja zaradi različnega zajema podatkov o številu sodnikov in datumu upoštevanja števila prebivalcev Republike Slovenije. V poročilu CEPEJ pri izračunu niso upoštevani sodniki, ki so na podlagi 71. člena ZSS dodeljeni na delo na Ustavno sodišče Republike Slovenije, vrhovno sodišče, višje sodišče, v strokovno službo sodnega sveta, v CIP ali za opravljanje zahtevnejših strokovnih del na ministrstvo. V poročilu CEPEJ je tako upoštevanih 875 sodnikov in število prebivalcev 2.108.977 na dan 1. 1. 2021, medtem ko je v LPUUS za leto 2022 upoštevanih 892 sodnikov in število prebivalcev 2.100.126 na dan 1. 7. 2020.

¹⁶³ [URL: <https://www.sodisce.si/vsrs/objave/2020102213145285/>], 30. 4. 2024.

¹⁶⁴ V LPUUS za leto 2022 je navedeno, da so v letu 2020 predstavljale zemljiškoknjižne zadeve 29 % vseh zadev in izvršilne zadeve 27 % vseh zadev. V letu 2021 so predstavljale zemljiškoknjižne zadeve 25 % vseh zadev in izvršilne zadeve 32 % vseh zadev ter v letu 2022 so predstavljale zemljiškoknjižne zadeve 26 % vseh zadev in izvršilne zadeve 30 % vseh zadev.

¹⁶⁵ Trend zmanjševanja števila sodnikov na 100.000 prebivalcev se nadaljuje in je v letu 2023 znašalo 40,6 sodnika na 100.000 prebivalcev (LPUUS za leto 2023).

V Republiki Sloveniji je bilo 87 odvetnikov na sto tisoč prebivalcev leta 2020, kar je bilo veliko nižje od mediane držav članic Sveta Evrope, ki je znašala 172 odvetnikov na sto tisoč prebivalcev. Republika Slovenija je bila na 21. mestu med državami članicami EU. Število odvetnikov pa se je v Republiki Sloveniji v zadnjih 10 letih povečevalo hitreje od večine drugih držav Sveta Evrope.

Tabela 16 Primerjava zaposlenih sodnikov, državnih tožilcev in odvetnikov

	Sodniki	Državni tožilci	Odvetniki
Število na 100.000 prebivalcev v Republiki Sloveniji	41,5	9,8	87,0
Število na 100.000 prebivalcev v Svetu Evrope	22,2	11,8	172,0
Sprememba v obdobju 2010–2020 v Republiki Sloveniji	-16,9 %	21,4 %	37,8 %
Sprememba v obdobju 2010–2020 v Svetu Evrope	6,2 %	6,3 %	34,1 %

Vir: poročilo CEPEJ za leto 2022.

Kot prikazuje Tabela 17 je imela Republika Slovenija 3,9 sodne osebe¹⁶⁶ na enega sodnika, kar je bila tudi mediana v državah članicah Sveta Evrope, in 1,6 tožilske osebe¹⁶⁷ na enega državnega tožilca, mediana vseh držav članic Sveta Evrope pa je znašala 1,3 tožilske osebe na enega državnega tožilca.

Tabela 17 Število sodnega osebja na sodnika in tožilskega osebja na tožilca

Mediana	Število sodnega osebja na 1 sodnika	Število tožilskega osebja na 1 tožilca
Republika Slovenija	3,9	1,6
Svet Evrope	3,9	1,3

Vir: poročilo CEPEJ za leto 2022.

Razmerje med letnimi bruto plačami slovenskih sodnikov in državnih tožilcev na začetku in na koncu kariere s povprečno bruto plačo v državi je leta 2020 zaostajalo za mediano držav članic Sveta Evrope, kot prikazuje Tabela 18. Razmerje med začetnimi sodniškimi plačami in povprečno plačo v državi je bilo v državah članicah Sveta Evrope višje za 53 % tega razmerja v Republiki Sloveniji (1,5 v Republiki Sloveniji in 2,3 v državah članicah Sveta Evrope), pri začetnih plačah državnih tožilcev pa za 20 % (1,5 v Republiki Sloveniji in 1,8 v državah članicah Sveta Evrope). Razmerje med sodniškimi plačami in povprečno plačo v državi na koncu kariere je bilo v državah članicah Sveta Evrope višje za 55 % (2,9 v Republiki Sloveniji in 4,5 v državah članicah Sveta Evrope), za državne tožilce pa za 24 % (2,9 v Republiki Sloveniji in 3,6 v državah članicah Sveta Evrope). Iz primerjave tudi izhaja, da so bile v Republiki Sloveniji, za razliko od večine držav članic Sveta Evrope, plače sodnikov in državnih tožilcev izenačene.

¹⁶⁶ Pojem "sodno osebje" predstavlja zaposlene na sodiščih, ki niso sodniki.

¹⁶⁷ Pojem "tožilsko osebje" predstavlja zaposlene na tožilstvih, ki niso državni tožilci.

Tabela 18 Razmerje med povprečno letno plačo v državi in letno plačo sodnikov oziroma državnih tožilcev na začetku in na koncu kariere

	Razmerje med povprečno letno plačo v državi in letno plačo			
	Sodniki na začetku kariere	Sodniki na koncu kariere	Državni tožilci na začetku kariere	Državni tožilci na koncu kariere
Republika Slovenija	1,5	2,9	1,5	2,9
Svet Evrope	2,3	4,5	1,8	3,6

Vir: poročilo CEPEJ za leto 2022.

CEPEJ meri učinkovitost sodišč s pomočjo indikatorja stopnje rešenih zadev, ki ponazarja razmerje med številom prejetih in rešenih zadev v določenem časovnem obdobju, in indikatorjem pričakovanega časa reševanja zadeve, ki ponazarja predviden čas, v katerem naj bi bila zadeva v reševanju zaključena glede na trenutno stanje in tempo dela.

Indikator stopnje rešenih zadev prikazuje Tabela 19, iz katere je razvidno, da je bil za slovenska sodišča vseh stopenj, ki so v letu 2020 odločala v civilnih in gospodarskih in upravnih ter kazenskih zadevah, nad 100 %, saj so slovenska sodišča rešila več zadev, kot so jih prejela v reševanje, s čimer so bila učinkovitejša od večine držav članic Sveta Evrope. Izjema so edino prvostopenjska sodišča za kazenske zadeve, pri katerih je indikator znašal 96 %, kar je bilo še vedno nad indikatorjem za večino prvostopenjskih sodišč za kazenske zadeve v državah članicah Sveta Evrope. Slovenska prvostopenjska sodišča, ki so v preteklih raziskavah dosegala indikator stopnje rešenih zadev nad 100 %, so kot razlog za zmanjšanje indikatorja v letu 2020 navedla epidemijo covid-19.

Tabela 19 Indikator stopnje rešenih zadev¹⁶⁸

		Stopnja rešenih zadev v Sloveniji (v %)	Stopnja rešenih zadev v državah članicah Sveta Evrope (v %)
Civilne in gospodarske zadeve	1. stopnja	100,5	98,1
	2. stopnja	112,4	104,2
	najvišja stopnja	110,9	103
Kazenske zadeve	1. stopnja	96	94,7
	2. stopnja	105,5	99,4
	najvišja stopnja	103,8	101
Upravne zadeve	1. stopnja	106,7	97,5
	najvišja stopnja	100,3	101,2

Vir: poročilo CEPEJ za leto 2022.

Republika Slovenija pa je bila v letu 2020 med 8 državami, v katerih so nerešene zadeve, starejše od dveh let, predstavlja več kot 20 % vseh nerešenih zadev, in sicer 26,9 %. Delež teh zadev v Republiki Sloveniji se je od zadnjega merjenja leta 2018 zmanjšal za 3,5 %.

Indikator pričakovanega časa reševanja zadev prikazuje Tabela 20, iz katere je razvidno, da so slovenska prvoinstanjska sodišča za reševanje vseh zadev potrebovala več časa od večine prvoinstanjskih sodišč držav članic Sveta Evrope, pri čemer je najbolj izstopalo reševanje civilnih in gospodarskih zadev, za katere so slovenska prvoinstanjska sodišča porabila skoraj 47,7 % več časa od večine evropskih prvoinstanjskih sodišč. Medtem pa je bil pričakovani čas reševanja zadev pri vseh slovenskih drugostopenjskih sodiščih nekajkrat hitrejši od večine drugostopenjskih sodišč držav članic Sveta Evrope. Odločanje v kazenskih zadevah na drugi stopnji, ki je v Republiki Sloveniji trajalo 26 dni, je bilo najhitrejšo med državami članicami Sveta Evrope, 4,7-krat hitrejšo od mediane držav članic Sveta Evrope, ki je znašala 121 dni. Odločanje na najvišjih stopnjah v civilnih in gospodarskih zadevah ter v upravnih zadevah je bilo prav tako nekajkrat hitrejšo od večine sodišč najvišje stopnje v državah članicah Sveta Evrope, v kazenskih zadevah pa so slovenska sodišča na najvišji stopnji odločala počasneje od večine sodišč najvišje stopnje v državah članicah Sveta Evrope.

¹⁶⁸ Stopnja rešenih zadev = (rešene zadeve/prejete zadeve) * 100.

Tabela 20 Indikator pričakovanega časa reševanja zadev¹⁶⁹

		Čas reševanja zadev v Republiki Sloveniji (v dnevih)	Čas reševanja zadev v državah članicah Sveta Evrope (v dnevih)
Civilne in gospodarske zadeve	1. stopnja	350	237
	2. stopnja	40	177
	najvišja stopnja	59	172
Kazenske zadeve	1. stopnja	165	149
	2. stopnja	26	121
	najvišja stopnja	147	120
Upravne zadeve	1. stopnja	443	358
	najvišja stopnja	122	249

Vir: poročilo CEPEJ za leto 2022.

¹⁶⁹ Pričakovan čas reševanja zadev = (zadeve v reševanju/rešene zadeve) * 365.

Priloga 3 Primerjava višjih sodišč pri organizaciji izvajanja sodniškega pripravništva

Področje	Višje sodišče v Celju	Višje sodišče v Kopru	Višje sodišče v Ljubljani	Višje sodišče v Mariboru	Točka v revizijskem poročilu
Objava informacij o sodniškem pripravništvu na spletni strani sodišča	✓	✓	○	○	2.2.2.1.b
Vodenje prednostnih vrstnih redov	✓	✓	✓	✓	2.1.3.1.b
Program obveznega usposabljanja se podaljša za čas sodnih počitnic	✓	✗	✗	✗	2.2.2.2.2.d
Program izbirnega usposabljanja vključuje 1 mesec priprav na PDI ¹⁾	✓	✓	✓	✓	2.2.2.2.2.a
Sklenjena pogodba o zaposlitvi za 2 leti ²⁾	✓	✗ ³⁾	✓	✓	2.2.2.2.1.a
V pogodbi o zaposlitvi določena obveznost zaposlitve na podlagi poziva ministrstva	✓	✓	✓	✓	2.1.1.c
V pogodbi o zaposlitvi določena osnovna plača 26. plačnega razreda	✓	✓	✓	✓	2.2.2.2.1.a
Izplačilo za redno delovno uspešnost	✗	✓	✓	✓	2.2.2.2.1.a
Izplačilo za položajni dodatek	✓	✗	✓	✓	2.2.2.2.1.a
Zagotovljeni ustrezni delovni prostori ⁴⁾	✓	✓	✗	✓	2.2.2.2.3.a
Zagotovljena ustrezna delovna oprema	○	○	○	○	2.2.2.2.3.a
Možnost dela od doma ⁵⁾	○	○	✓	○	2.2.2.2.4.b
Prijava sodniškega pripravnika na strokovni izpit iz upravnega postopka	✗	✗	✗	✓	2.2.2.2.5.a

Legenda: ✓ – da, ✗ – ne, ○ – delno.

Opomba: ¹⁾ Nekateri sodniški pripravniki zaradi želje po čim daljšem usposabljanju na sodišču te možnosti niso želeli izkoristiti.

²⁾ Pogodba o zaposlitvi je bila sklenjena tudi za krajše obdobje, če je bil sodniški pripravnik predhodno zaposlen že pri drugem organu, pri katerem je opravil izbirni del usposabljanja skladno z ZPDI.

³⁾ Višje sodišče v Kopru je sklepalo pogodbe o zaposlitvi s sodniškimi pripravniki najprej za 8 mesecev za čas obveznega dela sodniškega pripravništva, nato pa podaljšalo pogodbo o zaposlitvi še za čas izbirnega dela sodniškega pripravništva.

⁴⁾ Pri oceni so upoštevani zgolj prostori višjih sodišč.

⁵⁾ Delno le v obdobju epidemije covida-19.

Vir: odgovori sodniških pripravnikov na anketo, dokumentacija in pojasnila višjih sodišč.

*Bdimo 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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si