



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Odprava sodnih zaostankov

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Odprava sodnih zaostankov



Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je revidiralo odpravo sodnih zaostankov, ki po vsebini predstavljajo nerešene sodne spise, ki so na posameznem sodišču dlje, kot je določeno v Sodnem redu (v nadaljevanju: sodni red) za posamezno vrsto sodišča in vrsto odprte sodne zadeve, da bi odgovorili na vprašanje, ali je *Republika Slovenija pri odpravi sodnih zaostankov učinkovita in uspešna*.

Odgovore na zastavljeno vprašanje je računsko sodišče iskalo predvsem pri Ministrstvu za pravosodje, Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije in Sodnemu svetu, ki so bili določeni za revidiranje.

Problematika sodnih zaostankov izhaja iz pravice do sodnega varstva, določene v Ustavi Republike Slovenije, in pomeni pravico vsakogar, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja in sojenja v razumnem roku je Republika Slovenija od leta 2005 do konca leta 2009 izplačala 2.644 odškodnin in poravnav v skupni vrednosti 5.572.004 evrov. Na vseh sodiščih skupaj je bilo na dan 31. 12. 2009 nerešenih zadev, starejših od dveh let, 156.984 ali 32,7 odstotka vseh nerešenih zadev, od tega starejših od deset let 3.955 zadev, od tega 112 starejših od 20 let, sedem pa je celo starejših od 30 let.

Od leta 2001 se je pravosodje ukvarjalo z odpravo sodnih zaostankov v okviru več posameznih projektov, kot so Herkules, Matra flex in Lukenda. Projekt Herkules v prvi fazi ni bil uspešen pri odpravi vseh sodnih zaostankov na posameznih sodiščih, medtem ko se je v drugi fazi, ko se je izvajal le na področju zemljiške knjige, izkazal kot uspešen. Rezultati projekta Matra flex, to je vzpostavitev sistema merjenja delovne uspešnosti in obremenitve sodišč, bodo ob ustrezni realizaciji lahko povečali učinkovitost sodstva.

Najbolj ambiciozno zastavljen projekt na področju odprave sodnih zaostankov je projekt Lukenda, ki ga je Ministrstvo za pravosodje sprejelo v letu 2005 in v njem za cilj določilo, da se sodni zaostanki odpravijo do konca leta 2010. V projekt so bili vključeni tudi subjekti, ki pa jim dejansko niso bile dodeljene naloge in tudi ne odgovornosti za izvedbo projekta. Projekt Lukenda je poleg definicije sodnih zaostankov po sodnem redu, ki jo opisuje kot definicijo v vsebinskem pogledu, uvedel tudi definicijo sodnih zaostankov v statističnem smislu. Zaradi te nove definicije se je že v letu 2005, torej na začetku projekta, zmanjšalo število sodišč s sodnimi zaostanki z 59 sodišč po definiciji iz sodnega reda, na 46 sodišč po definiciji v statističnem smislu. Razlika v številu sodišč, ki imajo sodne zaostanke, po obeh definicijah, se je do zaključka leta 2009 še povečala, saj je imelo po definiciji iz sodnega reda tedaj sodne zaostanke vseh 66 sodišč, po definiciji, ki jo je uvedel projekt Lukenda, pa le še 23 sodišč. Da temeljnega cilja projekta Lukenda, to je odpravo sodnih zaostankov po vsebinski definiciji oziroma definiciji iz sodnega reda do konca leta 2010, ne bo mogoče doseči, je ugotovila tudi Vlada Republike Slovenije in 26. 8. 2010 sprejela sklep, s katerim je podaljšala aktivnosti v okviru projekta Lukenda do 31. 12. 2012.

Projekti za odpravo sodnih zaostankov so bili sicer dokaj uspešni pri zagotavljanju boljših pogojev za delo sodišč, niso pa še rešili problema sodnih zaostankov. Z izvajanjem in rezultati projektov za odpravo sodnih zaostankov se po mnenju računskega sodišča vse bolj krčijo tako imenovani sistemski razlogi za sodne zaostanke, v ospredju pa je vse bolj subjektivna odgovornost predsednikov sodišč, sodnikov in sodnega osebja.

Za doseganje ciljev pri odpravi sodnih zaostankov je bilo poleg rednega proračunskega financiranja pravosodnega sistema dodeljeno še vsaj 7.352.086 evrov. Poleg tega je Ministrstvo za pravosodje od leta 2005 do vključno leta 2009 dodatno porabilo za sodišča 46.880.677 evrov, od tega največ za nakup nepremičnin. Iz zaključnih računov proračunov, iz katerih je financirano pravosodje, namreč ni razvidno, koliko sredstev je bilo dejansko namenjenih zmanjševanju oziroma odpravi sodnih zaostankov. Odhodki, namenjeni odpravi sodnih zaostankov, so v proračunih prikazani v okviru različnih projektov in celo različnih podprogramih, kar zmanjšuje transparentnost njihovega izkazovanja.

Predpisi se spreminjajo pogosto, nemalokrat brez opravljene predhodne analize učinkov ali vključitve subjektov, ki bi lahko na podlagi slabih ali dobrih izkušenj prispevali k dobri praksi reševanja zadev. Poleg tega se posamezna pomembna vprašanja razrešujejo s podzakonskimi akti, ki so bili v preteklosti pogosto pripravljene prepozno. Obstaja tveganje, da pogoste spremembe predpisov podaljšujejo čas reševanja zadev in lahko vplivajo na kakovost sojenja, ob stalnih spremembah predpisov pa je tudi težko vzpostaviti enotno sodno prakso.

Spremembe organizacije sodstva so se začele izvajati v letu 2010, zato še ni mogoče oceniti, v kolikšni meri so že in še bodo pripomogle k večji učinkovitosti sodišč in zmanjšanju sodnih zaostankov. Menimo pa, da so podani pogoji, ki zmanjšujejo tveganja, povezana z majhnimi sodišči, in ugotavljamo, da so bila v reorganizacijo vključena vsa sodišča, ne glede na ocene učinkovitosti njihovega dela.

Republika Slovenija je v vrhu držav članic Evropske unije po številu sodnikov in številu ostalih zaposlenih na sodiščih glede na število prebivalcev. V obdobju od konca leta 2005 do konca leta 2009 (obdobje, ko se je izvajal projekt Lukenda) se je število sodnikov na vseh sodiščih skupaj povečalo za 115 (12,0 odstotkov), število sodnega osebja pa za 718 (28,1 odstotka). Kadrovske so se sodišča torej okrepila, vendar pa pri tem niso bili zadostno upoštevani kriteriji, ki jih je Vrhovno sodišče Republike Slovenije določilo glede sistemizacije delovnih mest po posameznih sodiščih. Še vedno namreč obstajajo velike razlike med posameznimi okrajnimi sodišči, posameznimi okrožnimi sodišči in tudi med posameznimi sodnimi okrožji glede na kriterije, ki jih je za določitev števila potrebnih oziroma sistemiziranih delovnih mest določilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Ocenjevanje učinkovitosti dela sodnikov in sodišč izvaja Sodni svet, vendar pa v oceni, kljub izdelanim merilom, ocenjevanje za kakovost dela upošteva le kvantiteto, ne pa tudi ocene kakovosti dela sodnikov. Oceno kakovosti dela za vsakega sodnika na tri leta izdelata pristojni personalni svet. Obstaja tveganje, da lahko tak način ocenjevanja sodnikovega dela spodbuja k reševanju zadev, s katerimi sodniki lažje izpolnijo pričakovani obseg dela. Obstaja tudi tveganje, da sodišča neenotno evidentirajo podatke o zadevah, kar vpliva na realnost posameznih ocen učinkovitosti dela sodnikov in sodišč ter primerljivost ocen med sodišči.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo uvedeno in tudi odpravljeno stimulatívno nagrajevanje sodnikov. Zaradi kratkega obdobja delovanja sistema stimulatívne nagrajevanja sodnikov tega ni bilo

mogoče ustrezno oceniti, pokazale pa so se določene težave, predvsem pri interpretaciji meril Sodnega sveta in ugotavljanju, ali so bile dodatno rešene zadeve dejansko sodni zaostanki.

Informatizacija sodstva se pospešeno izvaja, vendar se pozitivni rezultati in vplivi šele začenjajo kazati. Pozitivni rezultati so pa že vidni na področjih zemljiške knjige in izvršb. Pri tem obstaja tveganje, da nekateri subjekti sodnega sistema, predvsem Sodni svet, niso zadostno vključeni v informatizacijo sodstva.

V zadnjih letih se število sodnih zaostankov zmanjšuje, vendar bi bilo za njihovo bolj uspešno in učinkovito reševanje treba bolj natančno razdeliti pristojnosti in odgovornosti glede nalog, ki naj bi jih izvajala sodna uprava, in glede izvajanja dejavnosti sodišč, ob tem pa poskrbeti za še boljše medsebojno sodelovanje.

Glede na cilj revizije računsko sodišče meni, da bi bilo mogoče projekte za odpravo sodnih zaostankov izvesti *bolj uspešno* ter da bi se ukrepi za zmanjševanje oziroma odpravo sodnih zaostankov lahko *izvajali bolj učinkovito* in tudi bolj transparentno.

Računsko sodišče *priporoča* Ministrstvu za pravosodje, Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije in Sodnemu svetu naj vsak v okviru svojih pristojnosti in ob ustreznem medsebojnem sodelovanju upoštevajo in uresničijo dana priporočila revizije.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	9
1.1	PODROČJE REVIZIJE9
1.2	CILJ REVIZIJE.....19
1.3	PREDSTAVITEV ODGOVORNIH OSEB REVIDIRANCEV19
1.4	REVIZIJSKI PRISTOP20
2. DOSEGANJE CILJEV PRI ODPRAVI SODNIH ZAOSTANKOV	21
2.1	DEFINICIJE SODNIH ZAOSTANKOV21
2.1.1	Pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja.....21
2.1.2	Sodni zaostanki po sodnem redu25
2.1.3	Sodni zaostanki po projektu Lukenda27
2.2	FINANCIRANJE.....28
2.3	ODGOVORNOSTI ZA SODNE ZAOSTANKE.....30
2.4	PROJEKTI ZA ODPRAVO SODNIH ZAOSTANKOV32
2.4.1	Projekt Herkules33
2.4.2	Projekt Lukenda.....34
2.4.3	Projekt Matra flex38
3. IZVAJANJE UKREPOV ZA ODPRAVO SODNIH ZAOSTANKOV	40
3.1	SPREMEMBE PREDPISOV40
3.2	REORGANIZACIJA SODSTVA.....42
3.2.1	Reorganizacija in boljše upravljanje sodišč44
3.2.2	Zagotovitev mobilnosti sodnikov in/ali sodnih spisov46
3.3	ZAGOTAVLJANJE DODATNIH ČLOVEŠKIH VIROV47
3.4	STIMULATIVNO NAGRAJEVANJE.....54
3.4.1	Pričakovani obseg dela sodnikov56
3.5	USPOSABLJANJE59
3.6	IZVAJANJE NADZOROV60
3.7	INFORMATIZACIJA SODSTVA62

3.8	SPODBUJANJE ALTERNATIVNEGA REŠEVANJA SPOROV	65
3.9	PRIPRAVA IN IZVAJANJE PROGRAMOV ODPRAVE SODNIH ZAOSTANKOV POSAMEZNIH SODIŠČ	67
4.	MNENJE	70
5.	PRIPOROČILA	73

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 7. 1. 2010.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI in Napotilom za izvajanje revizij⁴.

1.1 Področje revizije

Področje revizije je odprava sodnih zaostankov, ki po vsebini predstavljajo nerešene sodne spise, ki so na posameznem sodišču dlje, kot je določeno v Sodnem redu⁵ za posamezno vrsto sodišča in vrsto odprte sodne zadeve. Revidirali smo odpravo sodnih zaostankov v obdobju od začetka leta 2005 do 2. 12. 2010 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Področje pravosodja je od začetka leta 2005 do konca leta 2009 v povprečju predstavljalo 2,9 odstotka odhodkov državnega proračuna. Sredstva državnega proračuna, namenjena pravosodju, so prikazana v proračunu Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: ministrstvo) in pravosodnih organov. Za leta 2005 do vključno 2009 jih prikazujemo v tabeli 1.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-1/2010/2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ 50. člen sodnega reda, Uradni list RS, št. 17/95, 35/98, 91/98, 22/00, 113/00, 62/01, 88/01, 102/01, 15/03, 75/04, 138/04, 74/05, 5/07, 82/07, 16/08, 93/08, 110/08, 117/08, 22/10.

Tabela 1: Odhodki državnega proračuna, namenjeni pravosodju

v evrih

Leto	2005	2006	2007	2008	2009
Ministrstvo	34.408.834	61.221.812	69.342.053	60.561.143	59.026.701
Pravosodni organi	159.265.884	156.941.089	169.477.116	189.630.786	196.722.248
• od tega sodišča	136.713.801	134.011.630	145.657.852	162.440.541	170.065.711
Skupaj pravosodje	193.674.718	218.162.901	238.819.169	250.191.929	255.748.949
Odhodki državnega proračuna skupaj	7.181.393.040	7.628.519.734	7.762.889.761	8.470.049.312	9.259.520.752
Delež pravosodja v proračunu (v odstotkih)	2,7	2,9	3,1	3,0	2,8

Viri: zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2005, 2006, 2007 in 2008 ter podatki predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

Obseg sredstev državnega proračuna, namenjen pravosodju, se je od leta 2005 do vključno leta 2009 stalno povečeval, in sicer je bil v letu 2009 za 62.074.231 evrov oziroma za 32,1 odstotka večji kot v letu 2005. Relativni delež odhodkov za pravosodje v vseh odhodkih državnega proračuna pa se je do leta 2007 povečeval, nato pa nekoliko zmanjšal.

Za odpravo sodnih zaostankov ter za izplačilo odškodnin in poravnjav zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja je bilo v letih 2005 do vključno 2009 porabljeno najmanj 12.924.089 evrov⁶.

V Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: Slovenija) sodni sistem, ki je del pravosodja, sestavljajo splošna in specializirana sodišča, skupaj 66 sodišč. Glede na vrsto sodišča ločimo:

- 44 okrajnih sodišč,
- 11 okrožnih sodišč,
- 4 višja sodišča,
- Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: vrhovno sodišče),
- 4 delovna in socialna sodišča,
- Višje delovno in socialno sodišče (v nadaljevanju: višje delovno in socialno sodišče) in
- Upravno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: upravno sodišče).

V Sloveniji je bilo v letu 2009⁷ na vseh sodiščih skupaj zaposlenih 1.076 sodnikov in 3.277 sodnega osebja. V letu 2009 je bil v Sloveniji zaposlen en sodnik na 1.902 prebivalcev oziroma 52,6 sodnika na 100.000 prebivalcev⁸.

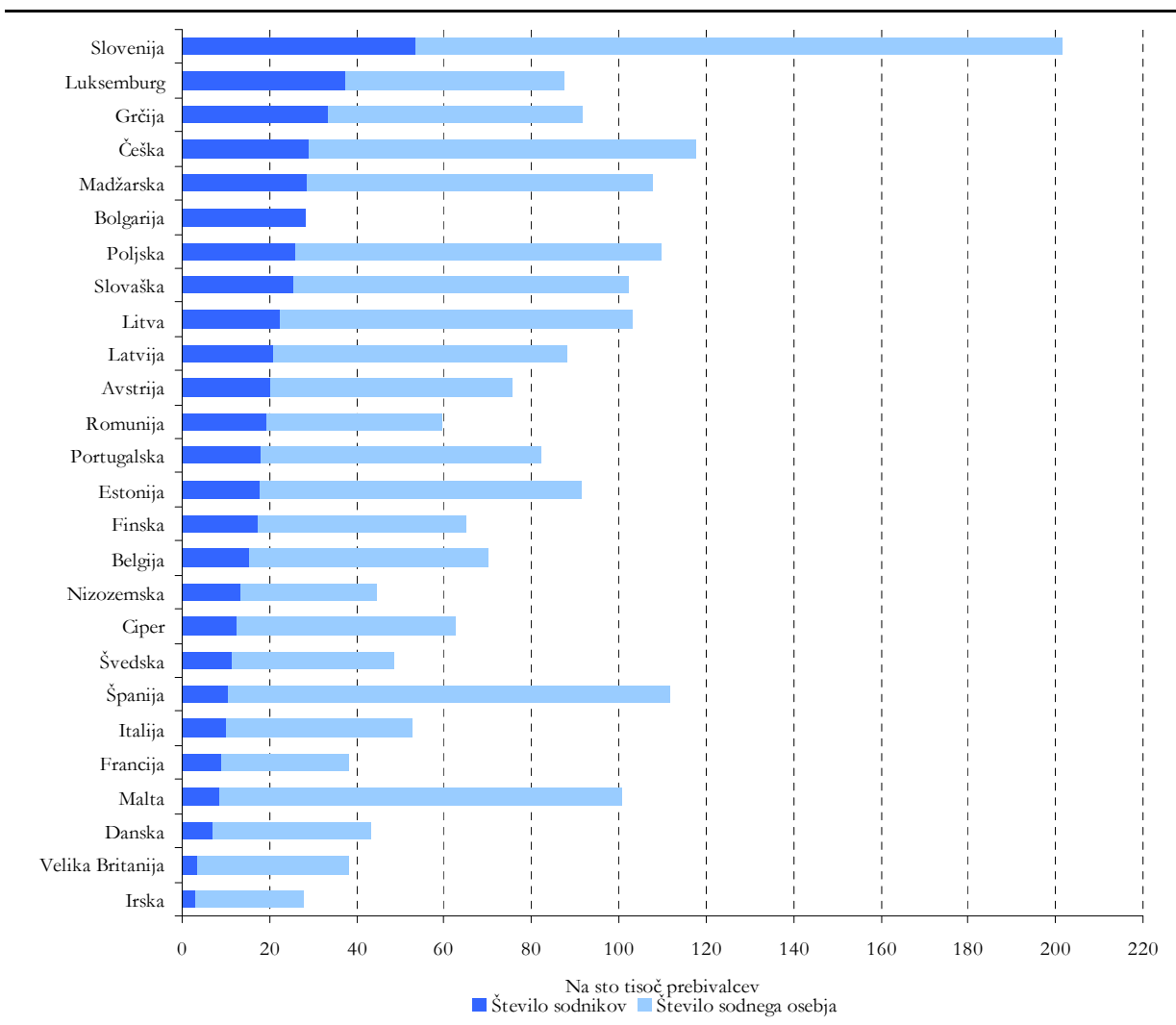
⁶ Zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2005, 2006, 2007 in 2008 ter podatki predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

⁷ Stanje na dan 31. 12. 2009, Sodna statistika 2009.

⁸ Podatek Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) o številu prebivalcev na dan 1. 1. 2010.

Za leti 2006⁹ in 2008¹⁰ sta bili pripravljene primerjavi števila sodnikov in sodnega osebja na 100.000 prebivalcev med evropskimi državami, podatke za države članice Evropske unije za leto 2008 pa prikazujemo na sliki 1.

Slika 1: Število sodnikov in sodnega osebja na 100.000 prebivalcev v državah Evropske unije¹¹ v letu 2008



⁹ European Commission for the Efficiency of Justice (v nadaljevanju: CEPEJ) – European judicial systems – Edition 2008 (2006 data): Efficiency and quality of justice, [URL: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2008\)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2008)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHL-CEPEJ&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6)], december 2010.

¹⁰ CEPEJ – Evaluation report of European judicial systems – Edition 2010 (2008 data): Efficiency and quality of justice, 8. 10. 2008, [URL: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2010\)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2010)Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)], december 2010.

¹¹ Študija ne vsebuje podatkov za Nemčijo, saj ta ni sodelovala, Bolgarija pa ni posredovala podatkov glede števila sodnega osebja.

Vir: Komisija Sveta Evrope za učinkovitost v pravosodju (European Commission for the Efficiency of Justice).

Iz obeh študij je razvidno, da podatki med državami niso enostavno primerljivi, saj zaradi metodoloških problemov zajem podatkov po državah ni enak. Razlike glede na zajem podatkov so lahko zelo velike, tako je za leto 2008 npr. po merilu poklicnih sodnikov v Sloveniji 53,5 sodnika na 100.000 prebivalcev, v Veliki Britaniji pa le 3,7 sodnika na 100.000 prebivalcev. Pri tem pa Velika Britanija med sodnike ne upošteva nepoklicnih sodnikov – teh naj bi jih imela kar 49,2 sodnika na 100.000 prebivalcev.

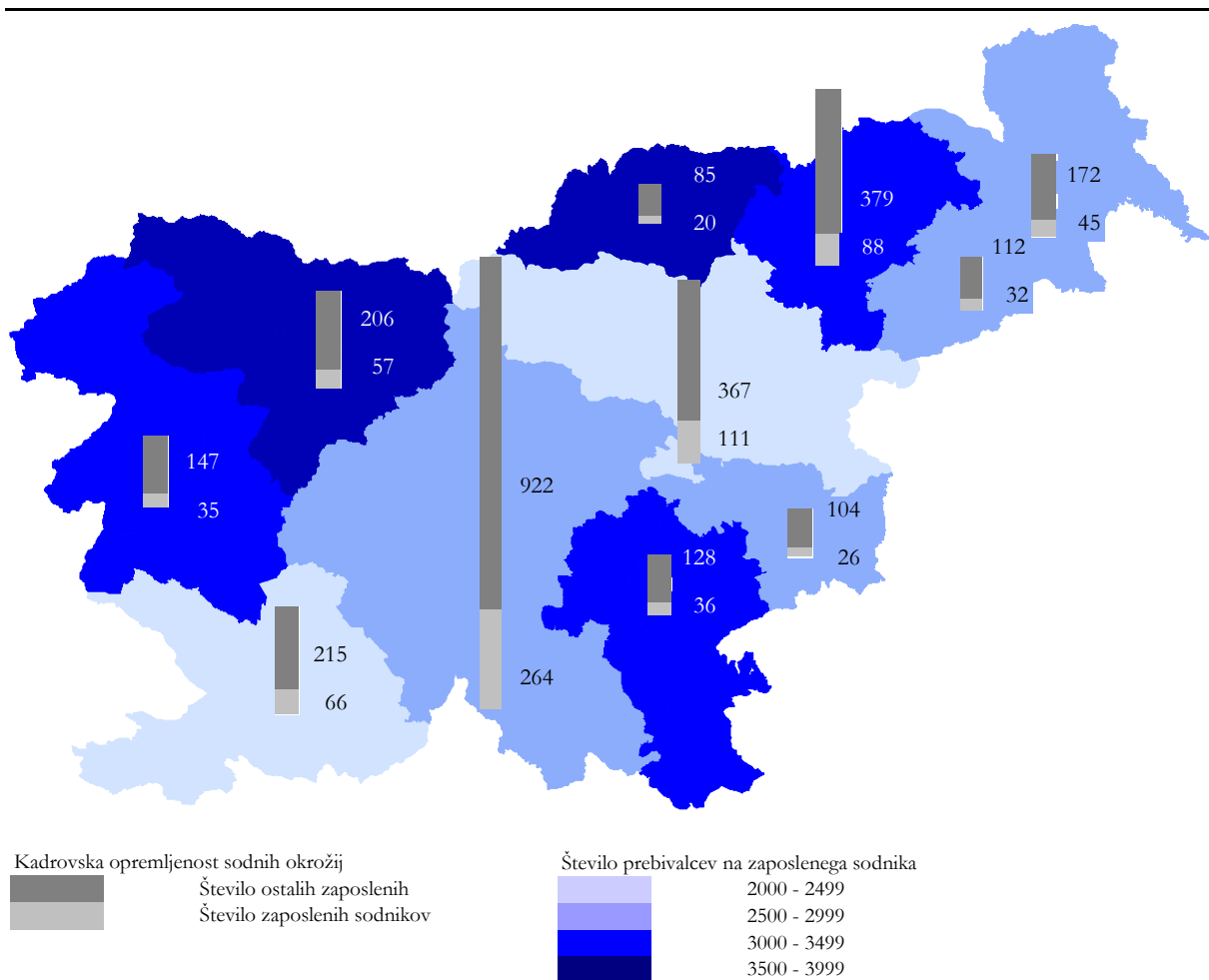
Kljub metodološkim problemom pri zajemu podatkov lahko ugotovimo, da je bila Slovenija v vrhu držav članic Evropske unije po številu sodnikov in številu ostalih zaposlenih na sodiščih glede na število prebivalcev, in sicer tako v študiji za leto 2006 kot v študiji za leto 2008.

Pojasnilo vrhovnega sodišča

Poleg podatka o številu sodnikov je treba upoštevati tudi podatke o obremenjenosti sodnega sistema s številom zadev, ki so predstavljeni v isti študiji in po kateri je Slovenija med državami Evropske unije druga najbolj obremenjena država na področju zemljiško-okenjnih zadev in na področju izvršilnih zadev, na področju kazenskih zadev pa je na sedmem mestu.

Če upoštevamo le sodnike prvostopenjskih splošnih sodišč (okrajna in okrožna sodišča), lahko ugotovimo, da je bilo v Sloveniji v letu 2009 na zaposlenega sodnika v povprečju 2.618 prebivalcev. Podatke prvostopenjskih splošnih sodišč o številu zaposlenih sodnikov v posameznem sodnem okrožju in število prebivalcev posameznega sodnega okrožja na zaposlenega sodnika v tem sodnem okrožju prikazujemo na sliki 2.

Slika 2: Število zaposlenih sodnikov in število prebivalcev na sodnika po sodnih okrožjih v letu 2009



Vir: sodna statistika za leto 2009¹², SURS¹³.

V letu 2009 je bilo najmanj prebivalcev na sodnika v koprskem okrožju, in sicer 2.203 prebivalcev na sodnika, največ pa v slovenjgraškem okrožju, kjer je bilo 3.642 prebivalcev na sodnika. Med sodnimi okrožji so bile velike razlike, tako po številu sodnikov, kot tudi po številu prebivalcev na sodnika.

Problematika sodnih zaostankov izhaja iz pravice do sodnega varstva, določene v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava)¹⁴ in pomeni pravico vsakogar, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Naloga sodišč (sodne veje oblasti) je torej odločanje brez nepotrebnega odlašanja o pravicah in dolžnostih državljanov ter o obtožbah zoper njih.

¹² Sodna statistika 2009, Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana 2010, [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

¹³ Število prebivalcev po posameznih občinah na dan 1. 1. 2010.

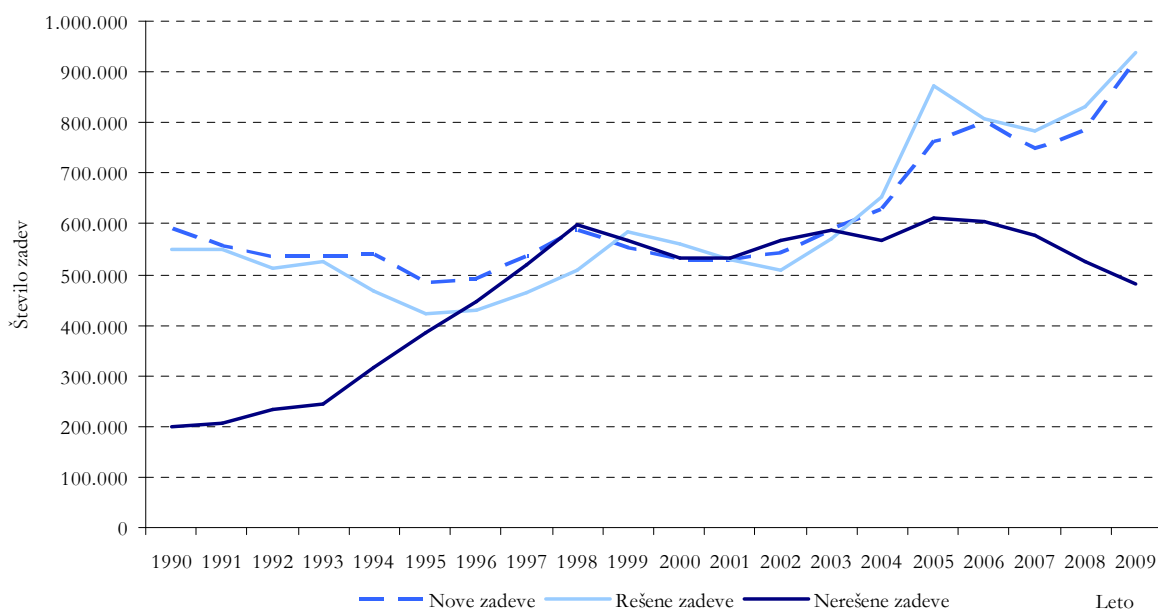
¹⁴ Prvi odstavek 23. člena ustave, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06.

V preteklosti sodišča niso bila uspešna pri sprotnem reševanju zadev. V letu 2009 se je število nerešenih zadev v primerjavi z letom 1990 povečalo za 280.436 zadev oziroma za 140,3 odstotka, kar prikazujemo na sliki 3.

Pojasnilo vrhovnega sodišča

Število nerešenih zadev se je povečalo tudi zaradi vključitve delovnih sodišč in sodnikov za prekrške v sistem rednih sodišč ter ustanovitve upravnega sodišča.

Slika 3: Gibanje vseh zadev za vsa sodišča skupaj za obdobje od leta 1990 do konca leta 2009



Opomba: Prekrški so upoštevani od leta 2005.

Vir: vrhovno sodišče.

Število nerešenih zadev se je povečevalo od leta 1991 do leta 1998. V tem obdobju se število novih zadev ni bistveno spreminjalo, zmanjševalo pa se je število rešenih zadev. Od leta 1998 do leta 2005 se število novih, rešenih in tudi nerešenih zadev ni bistveno spreminjalo, po letu 2005 pa se število novih in rešenih zadev povečuje, pri tem število rešenih zadev nekoliko hitreje, skupno število nerešenih zadev pa se zmanjšuje.

Posamezne nerešene zadeve na sodiščih so v obravnavi tudi že več kot 30 let. Pri tem gre predvsem za zadeve, ki so bile že zaključene in kasneje znova odprte zaradi nastanka novih okoliščin. Podatki o številu nerešenih zadev po starosti zadev in vrstah sodišč na dan 31. 12. 2009 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Število nerešenih zadev po starosti in vrstah sodišč na dan 31. 12. 2009

Obdobje v letih Sodišče	nad 30	nad 25–30	nad 20–25	nad 15–20	nad 10–15	nad 5–10	nad 2–5	do 2	Skupaj
Vrhovno sodišče	1	1	1	21	297	1.441	1.659	897	4.318
Višja sodišča	2	2	11	35	215	949	2.034	4.022	7.270
Okrožna sodišča	1	1	13	105	403	2.131	6.788	31.703	41.145
Okrajna sodišča	3	23	53	419	2.341	48.824	88.251	273.385	413.299
Višje delovno in socialno sodišče	0	0	0	0	1	21	218	398	638
Delovna sodišča	0	0	0	2	4	42	589	9.920	10.557
Upravno sodišče	0	0	0	0	0	11	71	3.020	3.102
Skupaj	7	27	78	582	3.261	53.419	99.610	323.345	480.329

Vir: sodna statistika 2009¹⁵.

Na vseh sodiščih skupaj je bilo na dan 31. 12. 2009 nerešenih zadev, starejših od 10 let, 3.955, od tega 112 starejših od 20 let, sedem pa je celo starejših od 30 let. V analizi zadev, starejših od deset let, ki jo je za leto 2009 pripravilo vrhovno sodišče¹⁶, so navedeni naslednji glavni razlogi za zastoje pri reševanju zadev:

- razlogi procesne narave (prekinitiv/mirovanje postopka, drugi primeri zastojev procesne narave);
- razlogi na strani sodišč oziroma sodnikov (predodelitev, vložitev pravnega sredstva, zaprosila sodišča/strokovna pomoč sodišču, obnova spisa, pozno odstopljeni spisi, zahtevnost/obsežnost zadeve);
- razlogi na strani strank (dogovor strank, pasivnost strank oziroma udeležencev postopka/procesne aktivnosti strank oziroma udeležencev postopka, finančne težave strank, iskanje strank, stranke v tujini/neznani naslovi);
- razlogi na strani izvedencev;
- razlogi v izvršilnem postopku.

Ob začetku sistematičnega reševanja problematike sodnih zaostankov sta za ugotovitev vzrokov za povečanje števila nerešenih zadev na pobudo Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor)¹⁷ Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in vrhovno sodišče v letu 2001 ustanovila skupno strokovno skupino. Iz ugotovitev skupne strokovne skupine izhaja, da so sodni zaostanki nastali

¹⁵ Sodna statistika 2009, Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana 2010, [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

¹⁶ Analiza zadev, starejših od deset let, z dne 23. 8. 2010.

¹⁷ Poročilo Odbora za notranjo politiko Državnega zbora Republike Slovenije k predlogu zakona o spremembi in dopolnitvi zakona o sodniški službi (ZSS-C), št. 700-01/93-24 z dne 21. 5. 2001.

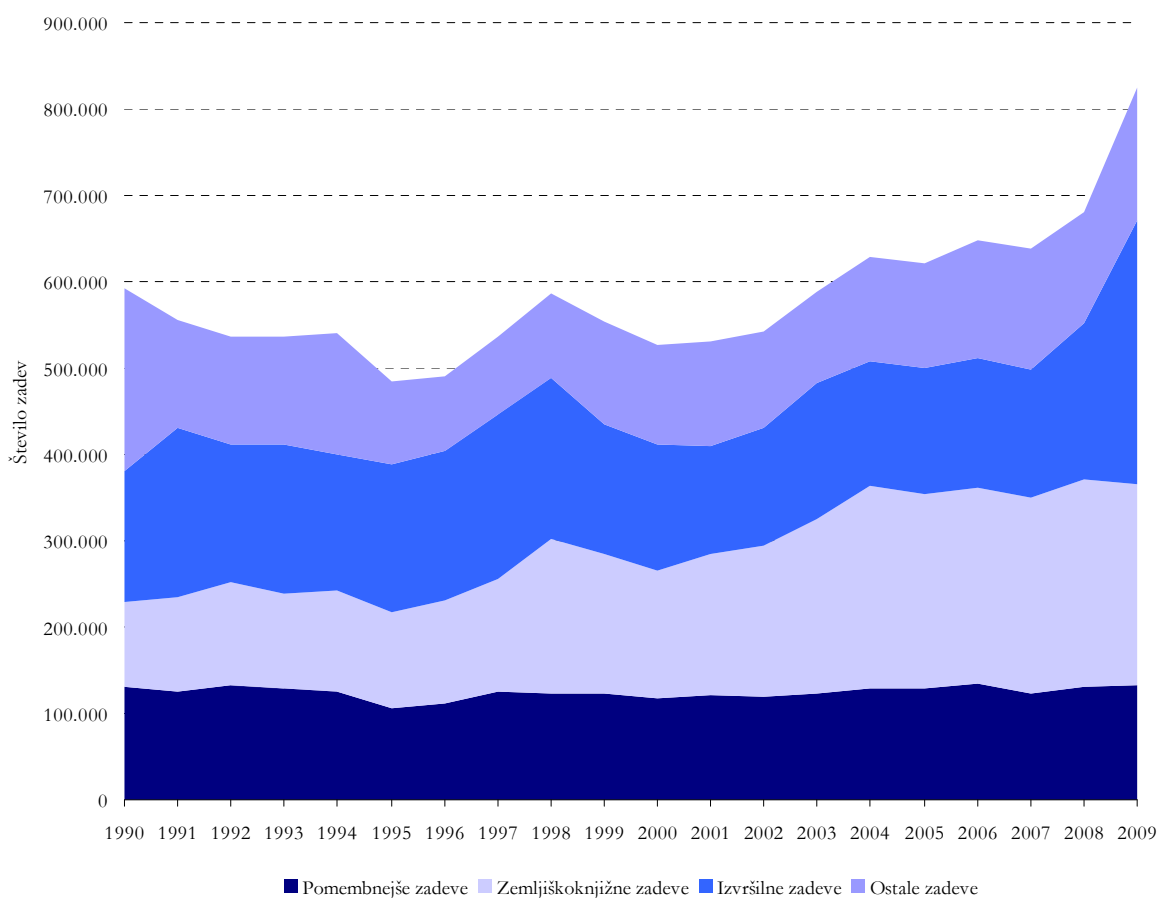
predvsem zaradi razlogov, ki so povzeti glede na stopnjo njihovega pomena in vpliva na delo sodišč in jih navajamo v nadaljevanju¹⁸:

- zahtevne zakonske in organizacijske izvedbe ustavnega načela o delitvi oblasti, z oblikovanjem neodvisnega sodstva, pri tem pa so spremenjenemu položaju sodišč in sodnikov le postopno sledile vse normativne in organizacijske spremembe, ki so nujne za učinkovito izvrševanje sodne funkcije;
- v tem okviru opravljene reorganizacije sodstva v letih 1994 in 1995 s podaljšanimi učinki velikih organizacijskih in kadrovskih sprememb, ki jih je povzročila;
- zmanjšane storilnosti v obdobju pred izvedbo sodne reforme in po njej, zaradi same reforme in spremljajočih posledic, s postopnim povečanjem storilnosti šele po organizacijski in kadrovski ustalitvi in ob ponovni uvedbi normativov pričakovanega obsega sodniškega dela;
- nezadostne pozornosti pri spremljanju statističnega gibanja zadev in zmanjšane storilnosti, predvsem v obdobju od leta 1994 do 1997 ter zamude pri pripravi in izvedbi ukrepov za povečanje učinkovitosti dela;
- povečane fluktuacije sodnikov z upokojitvijo ali odhodom izkušenih sodnih kadrov v zasebni sektor (odvetništvo, notariat, pravne službe), pri čemer so te sodnike postopno nadomestili mlajši in manj izkušeni;
- neustrezne odzivnosti na razpisana prosta sodniška mesta, zaradi negotovosti vstopa v sodniški "karierni" sistem, ob nezadostnih možnostih za zadržanje najboljših kadrov po opravljenem državnem pravniškem izpitu, za izkušene in uveljavljene kadre pa tudi zaradi neustreznega plačnega statusa;
- družbenih sprememb, ki so hkrati potekale na vseh področjih in vplivale na delo sodišč, vključno s povečano zahtevnostjo obravnavanih zadev v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija.

Na število nerešenih zadev in s tem povezanim nastankom sodnih zaostankov vplivata predvsem dva dejavnika, in sicer pripad novih zadev in učinkovitost reševanja zadev. V obdobju od leta 1990 do vključno leta 2009 se je spreminjala tudi struktura pripada zadev, kar prikazujemo na sliki 4, in povprečno število pomembnejših rešenih zadev na sodnika in vseh rešenih zadev na vse zaposlene, kar prikazujemo na sliki 5.

¹⁸ Vlada Republike Slovenije, Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Sodni zaostanki v Republiki Sloveniji (analiza vzrokov in predlogi za zmanjšanje in odpravo) št. 702-4/01 z dne 29. 4. 2002.

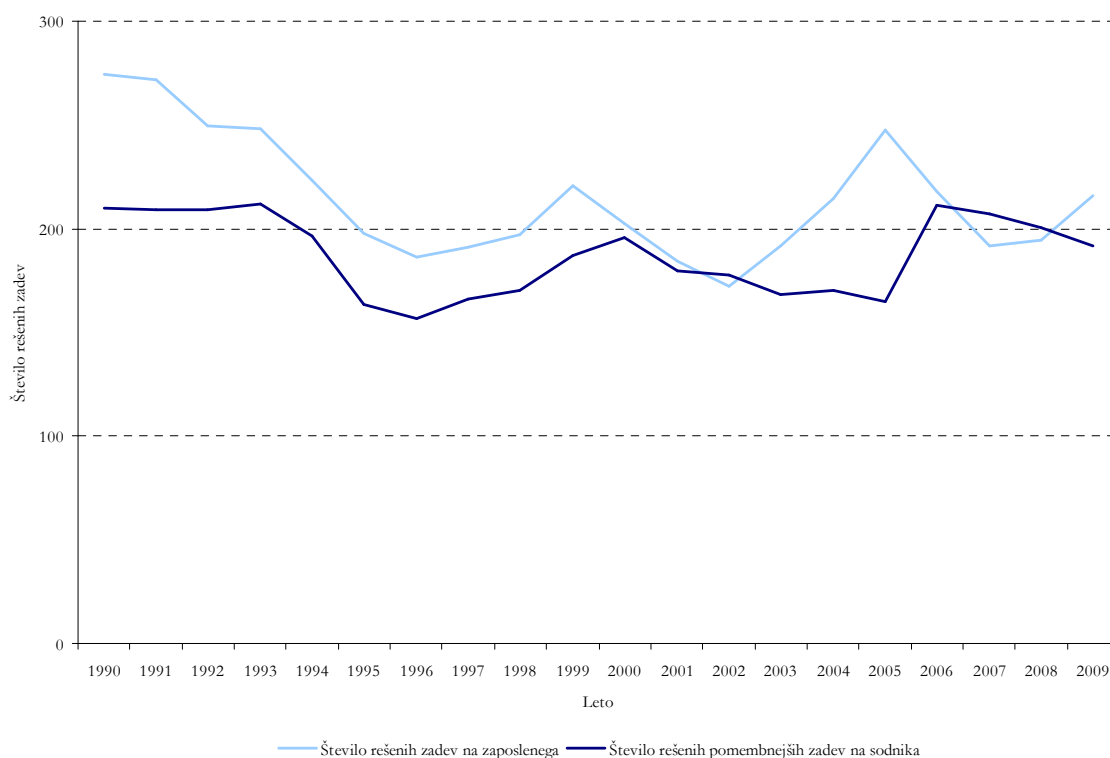
Slika 4: Struktura pripada zadev v obdobju od leta 1990 do vključno leta 2009 brez prekrškov



Vir: vrhovno sodišče.

Pripad zadev na sodišča se je od leta 1990 do vključno leta 2009 povečal za 231.814 zadev, z upoštevanjem vključenih prekrškovnih zadev pa celo za 332.612 zadev oziroma za 56,1 odstotka. V zadnjih letih se je letni pripad povečal predvsem zaradi naraščanja pripada zemljiškknjižnih in izvršilnih zadev. Pripad zemljiškknjižnih zadev se je povečal z 98.202 zadev v letu 1990 na 232.595 zadev v letu 2009, izvršilnih zadev pa z 153.175 zadev iz leta 1990 na 305.435 zadev v letu 2009. Pripad pomembnejših zadev se v prikazanem obdobju ni bistveno spreminjal, letni pripad ostalih zadev pa se je glede na začetno leto 1990 celo zmanjšal.

Slika 5: Storilnost sodnikov in vseh zaposlenih v obdobju od leta 1990 do vključno leta 2009



Opomba: Prekrški so upoštevani od leta 2005.

Vir: vrhovno sodišče.

Storilnost sodnikov in vseh zaposlenih v pravosodju se je od leta 1990 do vključno leta 2009 v povprečju nekoliko zmanjšala. Število rešenih pomembnejših zadev na sodnika se je od 210 rešenih pomembnejših zadev na sodnika v letu 1991 zmanjšalo na najmanj 157 rešenih pomembnejših zadev na sodnika v letu 1996, v letu 2009 pa je doseglo 192 rešenih pomembnejših zadev na sodnika. Število vseh rešenih zadev na zaposlenega v sodstvu pa se je od 274 rešenih zadev na zaposlenega v letu 1990 zmanjšalo na 173 rešenih zadev na zaposlenega v letu 2002, v letu 2009 pa znaša 216 rešenih zadev na zaposlenega.

Za mnenje o vzrokih za počasno zmanjševanje sodnih zaostankov in predlogih ukrepov za odpravo sodnih zaostankov smo povprašali¹⁹ tudi prvostopenjska splošna sodišča. Njihove ocene so:

- razlogi za počasno zmanjševanje sodnih zaostankov:
 - pomanjkljivosti procesne zakonodaje (19 sodišč),
 - nedisciplina in neaktivnost strank ter njihovih pooblaščenecv (19 sodišč),
 - pogoste in ne dovolj premišljene spremembe zakonodaje (16 sodišč),
 - fluktuacija in odsotnost zaposlenih (15 sodišč),
 - skrajševanje rokov za opredelitev zadeve za sodni zaostanek (14 sodišč),

¹⁹ Uporabljena metoda vprašalnika je predstavljena v točki 1.4.

- predlogi ukrepov za odpravo sodnih zaostankov:
 - ustrezna materialna in procesna zakonodaja, ki se ne spreminja preveč pogosto (23 sodišč),
 - zaposlovanje dodatnega sodnega osebja (9 sodišč),
 - zaposlovanje sodnikov (8 sodišč),
 - nadzor nad reševanjem zadev (6 sodišč),
 - mobilnost sodnikov in spisov (6 sodišč).

1.2 Cilj revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti in uspešnosti Republike Slovenije pri odpravi sodnih zaostankov v obdobju od začetka leta 2005 do 2. 12. 2010 oziroma odgovoriti na vprašanje, ali je bila Republika Slovenija pri odpravi sodnih zaostankov v navedem obdobju učinkovita in uspešna.

1.3 Predstavitev odgovornih oseb revidirancev

S sklepom o izvedbi revizije so bili za revidirance določeni:

- ministristvo,
- vrhovno sodišče,
- Sodni svet (v nadaljevanju: sodni svet).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so odgovorne osebe prikazane v tabeli 3.

Tabela 3: Odgovorne osebe revidirancev

Revidiranec	Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Ministrstvo	dr. Lovro Šturm, minister	od 1. 1. 2005 do 21. 11. 2008
	Aleš Zalar, minister	od 21. 11. 2008
Vrhovno sodišče	Franc Testen, predsednik	od 1. 1. 2005 do 27. 2. 2010
	Alenka Jelenc Puklavec, začasna predsednica	od 27. 2. 2010 do 23. 11. 2010
	Branko Masleša, predsednik	od 23. 11. 2010
Sodni svet	Peter Hauptman, predsednik	od 1. 1. 2005 do 9. 3. 2006
	Marjan Pogačnik, predsednik	od 9. 3. 2006 do 28. 6. 2007
	dr. Janez Kranjc, predsednik	od 28. 6. 2007 do 2. 7. 2009
	Branko Masleša, predsednik	od 2. 7. 2009 do 2. 12. 2010
	dr. Miro Cerar, podpredsednik	od 2. 12. 2010

Viri: revidiranci.

1.4 Revizijski pristop

Najbolj uporabljena metoda je bila proučevanje pravnih podlag, obrazložitev državnega proračuna in drugih aktov ter dokumentacije o izvajanju projektov, povezanih z odpravo sodnih zaostankov, nato pa intervjuji z odgovornimi osebami revidirancev ter drugih subjektov, ki opravljajo naloge, povezane z obravnavanim področjem. Vsem prvostopenjskim splošnim sodiščem smo poslali Vprašalnik sodiščem o spremljanju učinkovitosti na področju odprave sodnih zaostankov (v nadaljevanju: vprašalnik), v katerem smo jih vprašali o upravljanju njihovih sodišč in obvladovanju sodnih zaostankov. Z vprašalnikom smo delno preverili tudi podatke sodne statistike. Odgovore je poslalo vseh 55 prvostopenjskih splošnih sodišč. Rezultati analize pridobljenih odgovorov sodišč niso vplivali na oblikovanje mnenja.

Poleg obdobja, na katero se nanaša revizija, poročamo tudi o obdobju pred tem, saj smo želeli problematiko sodnih zaostankov prikazati čim bolj celovito.

Odgovor na vprašanje o uspešnosti revidirancev pri odpravi sodnih zaostankov smo dobili tako, da smo preverili v projektih za odpravo sodnih zaostankov zastavljene cilje, in ocenili, ali so ustrezni in uresničeni v načrtovanem časovnem obdobju.

Odgovor na vprašanje o učinkovitosti revidirancev pri odpravi sodnih zaostankov smo dobili tako, da smo proučili in ocenili izbrane ukrepe, ki so jih revidiranci izvajali v okviru projektov, sprejetih, da bi se odpravili sodni zaostanki. Učinkovitost posameznega ukrepa smo ocenili prek njegovega prispevka k odpravi oziroma zmanjšanju sodnih zaostankov.

2. DOSEGANJE CILJEV PRI ODPRAVI SODNIH ZAOSTANKOV

Odkar obstajajo sodni zaostanki, obstajajo tudi prizadevanja, kako jih odpraviti. V ta namen je bilo doslej pripravljenih in izvedenih več projektov, katerih cilj je bilo zmanjšanje oziroma odprava sodnih zaostankov. Po zadnjem, verjetno najbolj ambiciozno zastavljenem projektu odprave sodnih zaostankov, naj zaostankov do konca leta 2010 ne bi bilo več.

V tem delu revizijskega poročila predstavljamo ugotovitve in ocene doseganja ciljev pri zmanjševanju oziroma odpravi sodnih zaostankov. Predstavljamo tudi financiranje, odgovornosti ter razlike pri doseganju ciljev oziroma rezultate posameznih projektov za odpravo sodnih zaostankov glede na različne definicije sodnih zaostankov.

2.1 Definicije sodnih zaostankov

Pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja je del pravice do sodnega varstva, ki jo določa ustava. Podrobneje pa je ta pravica opredeljena v sodnem redu, opredeljuje pa jo tudi projekt Lukenda²⁰.

2.1.1 Pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja

Pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja izhaja iz prvega odstavka 23. člena ustave in pomeni pravico vsakogar, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Podobna pravica je določena tudi v 6. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin²¹, ki v okviru pravice do poštenega sojenja določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnih koli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče.

Posamezniki, ki so ocenili, da jim je bila kršena pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, so vlagali pritožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: evropsko sodišče). Po letu 2006, ko je bil sprejet Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja²² (v nadaljevanju: ZVPSBNO), pa na Državno pravobranilstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: državno pravobranilstvo) in pristojna

²⁰ Skupni državni projekt: Odprava sodnih zaostankov – Projekt Lukenda, ministrstvo v sodelovanju z vrhovnim sodiščem in Vrhovnim državnim tožilstvom, Ljubljana, 12. 12. 2005.

²¹ Uradni list RS, št. 33/94.

²² Uradni list RS, št. 49/06, 58/09.

sodišča. Posamezniku se pravica do pritožbe na evropskem sodišču prizna šele, ko izčrpa vsa pravna sredstva, ki jih dopuščajo predpisi v Sloveniji. V postopkih pritožb zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja Slovenijo zastopa državno pravobranilstvo, ki je odgovorno tudi za izplačila odškodnin in poravnav. Podatki o stanju oziroma številu pritožb in stroških zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja so prikazani v tabeli 4.

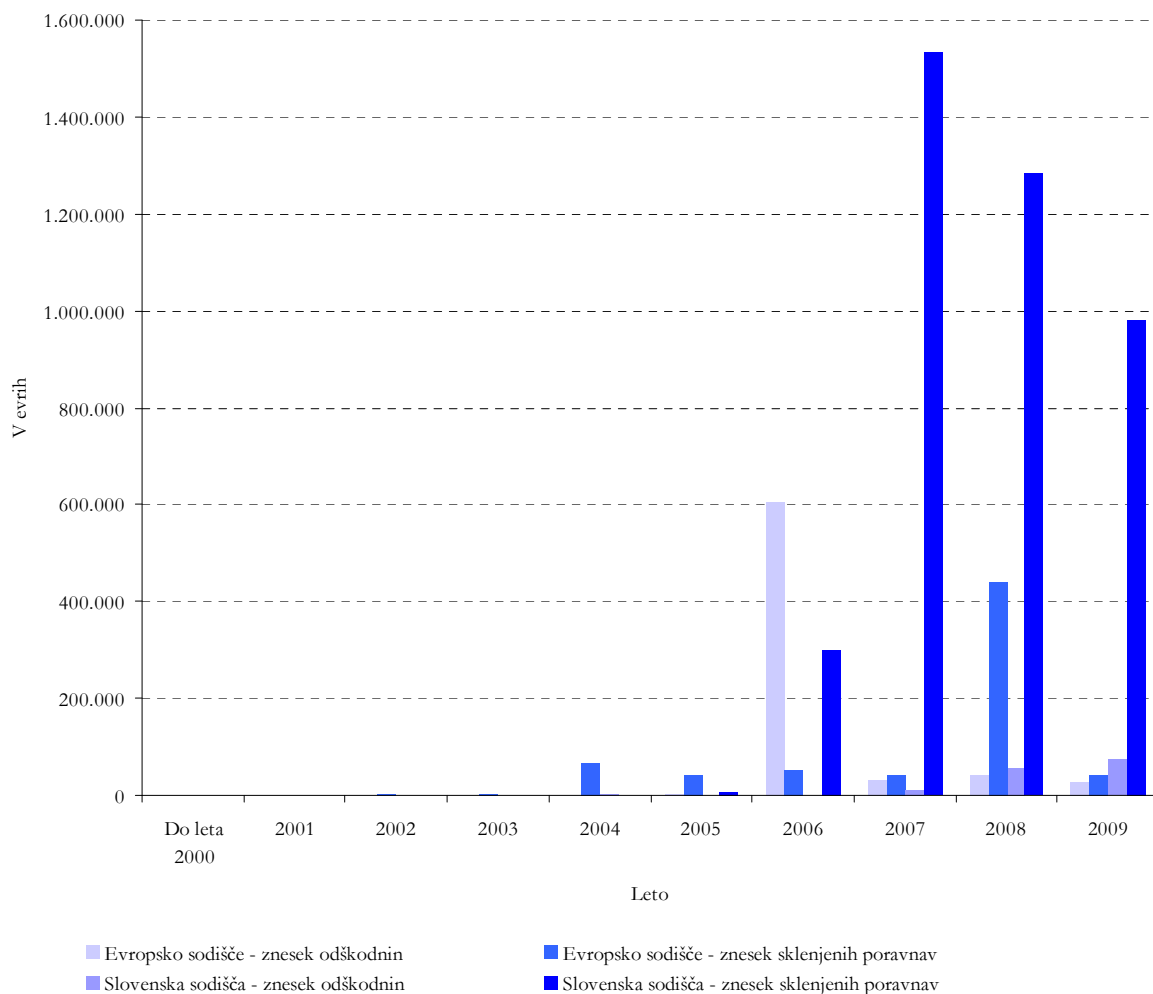
Tabela 4: Število pritožb ter stroškov zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja

	Do leta 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Skupaj
Na evropsko sodišče											
Število vloženih pritožb na evropsko sodišče	2	0	1	0	128	43	41	1	41	66	323
Število ugotovljenih pritožb evropskega sodišča	0	0	0	1	0	1	176	14	7	6	205
Znesek odškodnin (v evrih)	0	0	0	1.252	0	3.200	605.600	30.400	42.500	28.340	711.292
Število sklenjenih poravnav na evropskem sodišču	0	0	1	1	23	14	17	7	147	31	241
Znesek sklenjenih poravnav (v evrih)	0	0	3.531	4.421	67.134	43.513	53.943	42.120	438.000	42.041	694.703
Po ZVPSBNO											0
Število vloženih predlogov za poravnavo na državnem pravobranilstvu	0	0	0	0	0	0	0	218	595	624	1.437
Število sklenjenih poravnav	0	0	0	0	0	0	0	23	145	262	430
Znesek sklenjenih poravnav (v evrih)	0	0	0	0	0	0	0	53.661	242.094	453.380	749.135
Število tožb na pristojno sodišče	0	0	0	0	0	0	0	6	27	46	79
Število ugotovljenih tožb	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Znesek odškodnin (v evrih)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Število prejetih zadev na podlagi 25. člena ZVPSBNO	0	0	0	0	0	0	0	137	138	181	456
Število poravnav na podlagi 25. člena ZVPSBNO	0	0	0	0	0	0	0	104	101	190	395
Znesek poravnav (v evrih)	0	0	0	0	0	0	0	252.139	203.323	381.780	837.242
Pravdne zadeve											0
Število vloženih predlogov za poravnavo na državnem pravobranilstvu	1	0	3	6	16	44	1.752	421	319	54	2.616
Število sklenjenih poravnav	0	0	0	0	0	3	149	548	343	77	1.120
Znesek poravnav (v evrih)	0	0	0	0	0	6.927	298.467	1.227.808	838.733	144.934	2.516.869
Število tožb na pristojno sodišče	5	1	5	93	3	2	104	87	63	23	386
Znesek odškodnin (v evrih)	0	0	0	0	4.173	0	0	9.633	56.156	73.312	143.274
Skupni znesek izplačil (v evrih)	0	0	3.531	5.673	71.307	53.640	958.010	1.615.761	1.820.806	1.123.787	5.652.515
Skupno število izplačil	5	1	6	95	26	20	446	783	806	589	2.777

Vir: državno pravobranilstvo.

Zaradi kršenja pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja je do konca leta 2009 Slovenija plačala 5.652.515 evrov, le od leta 2005 pa 5.572.004 evrov. Izplačila odškodnin in poravnjav po razlogih za izplačilo in letih so prikazana na sliki 6 (skupaj 2.777 izplačil odškodnin in poravnjav).

Slika 6: Izplačila odškodnin in poravnjav po razlogih za izplačilo do konca leta 2009



Vir: državno pravobranilstvo.

Izplačila odškodnin in poravnjav so se prvič pojavila v letu 2002, znatno povečala v letu 2006, vrh dosegla v letih 2007 in 2008, v letu 2009 pa so se že nekoliko zmanjšala. V letu 2006 so k izplačilom poravnjav in odpravnin največ prispevala izplačila na podlagi obsodb pred evropskim sodiščem, po letu 2006 pa izplačila na podlagi poravnjav pred slovenskimi sodišči, kar sovпада s sprejetjem ZVPSBNO, ki tudi določa načine pospeševanja reševanja zadev in pravico do denarne odškodnine zaradi kršenja pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja.

O tem, ali je postopek pred domačim sodiščem tekel v skladu z zahtevami po sojenju brez nepotrebnega odlašanja, odloči sodišče, pristojno za odločanje, ali državno pravobranilstvo, ob upoštevanju okoliščin v posameznem primeru. Glavni kriteriji, ki jih pri tem upošteva, so zapletenost postopka, prispevek

posameznika k trajanju postopka, pomen zadeve za posameznika ter ravnanje organov, ki obravnavajo zadevo. Višina odškodnine (nepremoženjske škode) posamezniku je določena na podlagi trajanja celotnega postopka in števila stopenj, na katerih je bilo o zadevi odločeno²³. Natančne enačbe za določitev višine odškodnine državno pravobranilstvo nima. Če posameznik sam ni prispeval k predolgemu trajanju postopkov, se določi v višini 45 odstotkov vrednosti primerljive odškodnine, na katero je bila Slovenija v primerljivi zadevi obsojena pred evropskim sodiščem²⁴.

Za pojasnilo o kriterijih za določitev nepotrebnega odlašanja in določitev višine odškodnine smo zaprosili tudi evropsko sodišče, ki je navedlo, da standard določitve razumnega roka ne obstaja. Evropsko sodišče oceni vsako individualno zadevo na podlagi zapletenosti postopka, prispevka posameznika k trajanju postopka, pomena zadeve za posameznika ter ravnanja organov, ki obravnavajo zadevo. Prav tako je navedlo, da je določanje odškodnine kompleksno, ter da pri tem upoštevajo dejansko trajanje celotnega postopka, število stopenj, na katerih je bilo o zadevi odločeno, pomen zadeve za posameznika in ekonomski položaj tožene države. Podrobnejše kriterije za določitev odškodnine naj bi evropsko sodišče imelo, jih pa ne želi razkriti.

Iz letnih poročilih evropskega sodišča²⁵ smo ugotovili, da je v obdobju od leta 1959 do vključno leta 2009 evropsko sodišče ugotovilo 3.250 kršitev pravice do sojenja v razumnem roku v državah Evropske unije. V tem obdobju je isto sodišče ugotovilo 209 kršitev pravice do sojenja v razumnem roku v Sloveniji, kar predstavlja 6,4 odstotka vseh kršitev Evropske unije, Slovenijo pa uvršča na peto mesto med državami Evropske unije z največ ugotovljenimi kršitvami te pravice. Podatke evropskega sodišča o ugotovljenih kršitvah pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja v državah članicah Evropske unije in Slovenije v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009 predstavljamo v tabeli 5.

Tabela 5: Ugotovljene kršitve pravice do sojenja v razumnem roku v državah članicah Evropske unije

Leto	2005	2006	2007	2008	2009
Število kršitev Slovenije	1	183	13	7	4
Število kršitev v državah članicah Evropske unije	224	463	236	309	258
Delež kršitev Slovenije (v odstotkih)	0,4	39,5	5,5	2,3	1,6
Zaporedno mesto Slovenije	14	1	7	9	12

Viri: letna poročila evropskega sodišča za leta 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009.

Glede na v ustavi zagotovljeno pravico do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin določeno pravico do sojenja v razumnem roku je po naši oceni vsako sojenje, zaradi katerega je Slovenija zaradi kršitve teh pravic morala izplačati odškodnino,

²³ Državno pravobranilstvo, Kako evropsko sodišče presoja, ali je bila kršena pravica do sojenja v razumnem roku, ter kako odmerja pravično zadoščenje za kršitve prvega odstavka 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, februar 2010.

²⁴ Državno pravobranilstvo, Podatki o številu pritožb zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku – dostava podatkov, št. DP-A01-143/2010_L z dne 20. 4. 2010.

²⁵ European Court of human rights, Annual Report 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, [URL: <http://www.echr.coe.int/echr/en/header/reports+and+statistics/reports/annual+reports/>], december 2010.

neučinkovito. Glede na obseg izplačanih odškodnin ocenjujemo, da v Sloveniji zagotavljanje pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in sojenja v razumnem roku v preteklosti ni bilo dovolj učinkovito.

2.1.2 Sodni zaostanki po sodnem redu

Sodni zaostanki po 50. členu sodnega reda so nerešene zadeve na posameznem sodišču, ki so na tem sodišču že dlje, kot je določeno v sodnem redu za posamezno vrsto sodišča in vrsto zadeve. Sodni zaostanki so bili v sodnem redu prvič opredeljeni leta 2000²⁶. Sodni red določa, da posamezno zadevo štejemo za sodni zaostanek, ko ustreza določenim kriterijem. V tabeli 6 so prikazani kriteriji za opredelitev zadeve za sodni zaostanek.

Tabela 6: Kriteriji za opredelitev posameznih vrst zadev za sodni zaostanek

Vrsta zadeve/Obdobje	v mesecih			
	Od 2000 do 2007	2008	2009	2010
Preiskava in kazenske zadeve na prvi stopnji od prejema zadeve do odprave odločbe prve stopnje	18	18	12	6
Zadeve o prekrških od prejema zadeve do odprave odločbe prve stopnje	/	12	9	6
Pravdne in nepravdne zadeve ter gospodarski spori od prejema zadeve do odprave odločbe prve stopnje	18	18	12	6
Postopki pred senatom za mladoletnike od prejema zadeve do odprave odločbe prve stopnje	12	12	9	6
Postopki s pritožbo v kazenski ali civilni zadevi na drugi stopnji od prejema zadeve na sodišču druge stopnje do odprave odločbe druge stopnje	6	6	6	6
Zadeve kazenskih preiskovalnih dejanj od prejema zadeve do odprave spisa državnemu tožilcu po opravljenih preiskovalnih dejanjih	6	6	6	6
Izvršilne zadeve od prejema zadeve do končanega izvršilnega postopka (269. in 269.a člen sodnega reda)	6	12	9	6
Zapuščinske zadeve od prejema zadeve do odprave sklepa o dedovanju	6	6	6	6
Zadeve pripravljanih postopkov zoper mladoletnike od prejema zadeve do odprave spisa državnemu tožilcu po opravljenem pripravljalnem postopku	6	6	6	6
Zemljiškoknjižne zadeve od prejema popolnega predloga do odprave sklepa	3	1	1	1
Zadeve sodnega registra od prejema zadeve do odprave sklepa	3	1	1	1
Zadeve v postopkih upravnih sporov od prejema zadeve	/	18	12	6
Zadeve v delovnih in socialnih sporih od prejema zadeve	/	18	12	6

²⁶ Spremembe in dopolnitve sodnega reda, Uradni list RS, št. 113/00.

Vrsta zadeve/Obdobje	Od 2000 do 2007	2008	2009	2010
Postopki s pritožbo v delovnih ali socialnih zadevah na drugi stopnji od prejema zadeve na sodišču druge stopnje do odprave odločbe druge stopnje	/	/	6	6
Postopki pred vrhovnim sodiščem, kadar sodi oziroma odloča na prvi stopnji (1. točka prvega odstavka 106. člena ZS) od prejema zadeve	/	/	6	6
Postopki pred vrhovnim sodiščem, kadar sodi na drugi ali tretji stopnji (druga in tretja točka prvega odstavka 106. člena ZS) in kadar odloča o izrednih pravnih sredstvih (četrti točka prvega odstavka 106. člena ZS) od prejema zadeve na to sodišče do odprave odločbe	/	/	6	6

Opomba: Če se v zadevi ponovno odloča, se roki za rešitev zadev skrajšajo za polovico.

Vir: sodni red.

Kriteriji za opredelitev zadeve za sodni zaostanek so se od leta 2000 spreminjali. Pri nekaterih zadevah so se kriteriji zaostrovali, pri drugih pa so ostali enaki. Za nekatere zadeve, za katere kriterijev še ni bilo, pa so bili ti na novo opredeljeni. Ocenjujemo, da so se kriteriji za določitev zadeve za sodni zaostanek zaostri.

Na podlagi podatkov iz sodne statistike pa lahko tudi ugotovimo, da kriteriji za opredelitev zadeve kot sodni zaostanek še niso določeni za vse vrste zadev, kar pomeni, da nekatere zadeve, ne glede na čas trajanja postopka, niso bile oziroma ne bodo opredeljene kot sodni zaostanek.

Po navedbah ministrstva je določitev sodnih zaostankov za vse zadeve manj smiselna, zlasti zaradi predvidene uvedbe pričakovanega časa reševanja zadeve, ki naj bi zamenjal pojem sodni zaostanek, in ga podrobneje opisujemo v nadaljevanju. Prav tako naj za določene zadeve ne bi bila smiselna določitev časovnega roka za opredelitev zadeve za sodni zaostanek.

Tabela 7: Število sodišč s sodnimi zaostanki po sodnem redu v obdobju od leta 2005 do konca leta 2009²⁷

Leto	Okrajna sodišča	Okrožna sodišča	Višja sodišča	Vrhovno sodišče	Delovna in socialna sodišča	Višje delovno in socialno sodišče	Upravno sodišče	Skupaj
2005	44	11	4	-	-	-	-	59
2006	44	11	4	-	-	-	-	59
2007	44	11	4	-	-	-	-	59
2008	44	11	4	1	4	1	1	66
2009	44	11	4	1	4	1	1	66

Viri: sodna statistika za leta 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009²⁸.

²⁷ Podatki o sodnih zaostankih vrhovnega sodišča, upravnega sodišča, višjega delovnega in socialnega sodišča ter delovnih in socialnih sodišč so samo za leti 2008 in 2009, ker so bili šele takrat določeni v sodnem redu.

²⁸ [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

Iz podatkov sodne statistike, prikazanih v tabeli 7, lahko ugotovimo, da so v letu 2008 in 2009 po opredelitvi v sodnem redu imela sodne zaostanke vsa slovenska sodišča, v letih 2005, 2006 in 2007 pa le okrajna, okrožna ter višja sodišča, ostala sodišča pa ne, saj v sodnem redu za njihove zadeve še niso bili določeni roki za opredelitev zadeve za sodni zaostanek.

Pri določanju sodnih zaostankov po sodnem redu se sodni zaostanki določajo za vsako stopnjo posebej, kar je prikazano v tabeli 6. To je drugače kot presojanje kršitve pravice do sodnega varstva, ki se po kriterijih državnega pravobranilstva in evropskega sodišča presoja glede na trajanje celotnega postopka na vseh stopnjah.

2.1.3 Sodni zaostanki po projektu Lukenda

Ob definiciji sodnih zaostankov po sodnem redu, ki je v projektu Lukenda opredeljena kot definicija v vsebinskem pogledu, je ministrstvo v tem projektu uvedlo tudi definicijo za sodne zaostanke v statističnem smislu (v nadaljevanju: statistični zaostanki) in glede na to definicijo že v letu 2005 zmanjšalo število sodišč s sodnimi zaostanki z 59 sodišč po definiciji iz sodnega reda na 46 sodišč po definiciji v statističnem smislu. Razlika v številu sodišč, ki imajo sodne zaostanke, po obeh definicijah, se je do zaključka leta 2009 še povečala, saj je imelo po definiciji iz sodnega reda sodne zaostanke vseh 66 sodišč, po definiciji, ki jo je uvedel projekt Lukenda, pa le še 23 sodišč.

V projektu Lukenda so statistični zaostanki definirani kot nerešeni sodni spisi na posameznem sodišču, katerih število presega polovico povprečnega letnega pripada zadev na posameznem sodišču. Slabost definicije statističnega zaostanka je, da določa sodne zaostanke na podlagi vseh zadev, ki so na posameznem sodišču, in pri tem ne obravnava zadev posamezno, poleg tega pa tudi ne upošteva, da sodišče ne more neposredno vplivati na pripad zadev. Podatke o številu sodišč s sodnimi zaostanki, definiranimi v statističnem smislu, za obdobje od leta 2005 do vključno leta 2009, prikazujemo v tabeli 8.

Tabela 8: Število sodišč s sodnimi zaostanki definiranimi v statističnem smislu iz projekta Lukenda v obdobju od leta 2005 do konca leta 2009

Leto	Okrajna sodišča	Okrožna sodišča	Višja sodišča	Vrhovno sodišče	Delovna in socialna sodišča	Višje delovno in socialno sodišče	Upravno sodišče	Skupaj
2005	38	0	2	1	3	1	1	46
2006	31	0	0	1	3	1	1	37
2007	31	0	0	1	2	1	1	36
2008	28	0	0	1	4	1	1	35
2009	17	0	0	1	4	0	1	23

Viri: sodna statistika za leta 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009²⁹.

²⁹ [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

Glede ustreznosti definiranja sodnih zaostankov je ministrstvo navedlo, da načrtuje zamenjavo pojma sodnega zaostanka s pojmom pričakovani čas reševanja zadeve. Pojem bo, po navedbah ministrstva, v normativne podlage vključen ob celotni prenovi sodnega reda, in sicer postopoma do zaključka prenove, načrtovane v letu 2012. Pričakovani čas reševanja zadeve bo posamezniku odgovoril na vprašanje, v kakšnem času lahko na sodišču pričakuje odločitev o svoji pravici ali pravnem razmerju³⁰.

Pojasnilo ministrstva

Pojem pričakovanega časa reševanja zadev je za vse vrste javnosti bistveno bolj zgovoren kot pojem sodnega zaostanka. Takšna terminološka opredelitev je tudi v skladu s priporočili CEPEJ o optimalnem in predvidljivem času, potrebnem za reševanje zadeve. Uporaba takšne terminologije bo delovanje sodišč približala državljanom, saj bodo postopki bolj transparentni, obremenjenost posameznih sodišč pa medsebojno primerljiva. Temelji za nov način merjenja sodnih zaostankov so že v Zakonu o sodiščih (v nadaljevanju: ZS)³¹, sodobnejše terminološke opredelitve pa bodo ob celoviti prenovi sodnega reda vključene tudi v ta predpis.

2.2 Financiranje

V obdobju od leta 2001 do vključno leta 2009 je bilo za zmanjševanje oziroma odpravo sodnih zaostankov v državnem proračunu (znotraj sodnega sistema oziroma pri vrhovnem sodišču) porabljenih vsaj 8.752.007 evrov, od tega v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009 vsaj 7.352.086 evrov, kar je po proračunskih postavkah prikazano v tabeli 9. Poleg tega so se iz državnega proračuna za zmanjševanje oziroma odpravo sodnih zaostankov namenjala sredstva tudi z drugih proračunskih postavk, in sicer vsaj še za prostore in opremo. Tako je ministrstvo v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2008 porabilo 42.828.229 evrov za sodišča, od tega največ 24.673.611 evrov za nakup nepremičnin³². Drugega primerljivega poročila ministrstvo ni izdelalo, lahko pa ugotovimo, da je ministrstvo v letu 2009 porabilo 4.052.448 evrov za investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov³³.

³⁰ Odgovor ministrstva z dne 13. 8. 2010.

³¹ Uradni list RS, št. 94/07-UPB4, 45/08, 96/09.

³² Doseženi cilji na področju pravosodja v mandatu 2005–2008, Ministrstvo za pravosodje, september 2008, [URL: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/publikacije/2005-2008_dosezeni_cilji.pdf], december 2010.

³³ Predlog obrazložitve zaključnega računa proračuna ministrstva za leto 2009.

Tabela 9: Poraba sredstev državnega proračuna za zmanjševanje sodnih zaostankov

Leto	v evrih				Skupaj
	<i>09024106 Reševanje sodnih zaostankov – posebni programi in programi sodišč</i>	<i>09024104 Informatizacija sodišč</i>	<i>09024101 Administracija vrhovnega sodišča</i>		
	<i>1536³⁴ Posebni programi in programi sodišč za odpravo sodnih zaostankov</i>	<i>7433 Zmanjševanje sodnih zaostankov na področju izvršbe – lastna udeležba</i>	<i>7492 Zmanjševanje sodnih zaostankov na področju izvršbe – tuja donacija</i>	<i>8873 Projekt Lukenda</i>	
2001	4.357	-	-	-	4.357
2002	146.019	-	-	-	146.019
2003	183.083	-	-	-	183.083
2004	1.066.462	-	-	-	1.066.462
2005	353.539	834.272	0	-	1.187.811
2006	406.973	390.749	383.383	-	1.181.105
2007	355.571	718.892	167.371	-	1.241.834
2008	335.709	714.946	-	1.344.389	2.395.044
2009	227.576	0	-	1.118.716	1.346.292
Skupaj	3.079.289	2.658.859	550.754	2.463.105	8.752.007

Viri: zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 in 2008 ter podatki iz predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

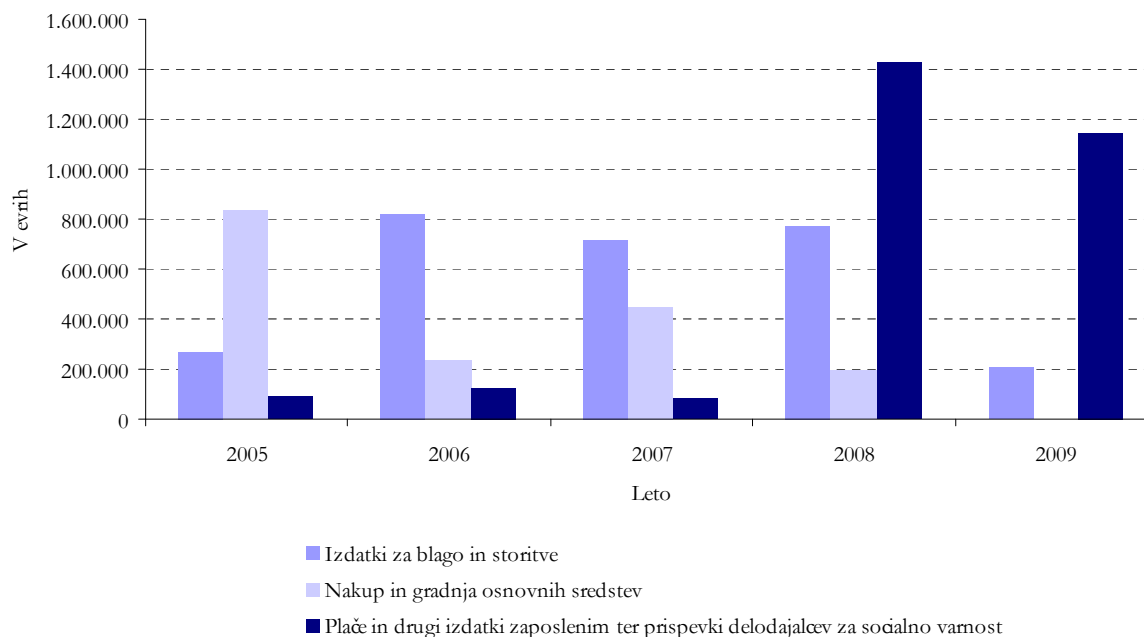
Od leta 2001 do vključno leta 2009 so se sredstva za zmanjševanje oziroma odpravo sodnih zaostankov zagotavljala na več proračunskih postavkah, uvrščenih v različne podprograme. Od leta 2001 do vključno leta 2004 so se sredstva zagotovila v okviru podprograma *09024106 Reševanje sodnih zaostankov – posebni programi in programi sodišč*, kasneje pa, z uvedbo proračunske postavke *7433* in *7492 Tuja donacija*, tudi iz podprograma *09024104 Informatizacija sodišč* ter proračunske postavke *8873 Projekt Lukenda* iz podprograma *09024101 Administracija vrhovnega sodišča*. Projekt Lukenda se je začel v letu 2005 oziroma 2006, ločeno izkazovanje njegovega financiranja pa se je v državnem proračunu začelo šele v letu 2008.

Iz zaključnih računov proračunov za leta od 2005 do vključno leta 2008 in predloga zaključnega računa proračuna za leto 2009 ni razvidno, koliko sredstev je bilo dejansko namenjeno zmanjševanju oziroma odpravi sodnih zaostankov, saj so ti odhodki v proračunu prikazani netransparentno, v okviru različnih projektov in celo na različnih podprogramih. Iz obrazložitev proračuna (tako finančnega načrta kot zaključnega računa) je težko razbrati, katera sredstva in koliko sredstev je bilo namenjenih zmanjšanju oziroma odpravi sodnih zaostankov.

³⁴ V letu 2001 in 2002 se je proračunska postavka imenovala Herkules.

Največ sredstev državnega proračuna, posebej namenjenih za zmanjšanje oziroma odpravo sodnih zaostankov, je bilo porabljenih za plače in druge izdatke zaposlenim ter prispevke delodajalcev za socialno varnost, in sicer 2.861.700 evrov. Strukturo odhodkov, namenjenih zmanjšanju oziroma odpravi sodnih zaostankov po ekonomskih namenih, prikazujemo na sliki 7.

Slika 7: Odhodki državnega proračuna namenjeni zmanjšanju oziroma odpravi sodnih zaostankov po ekonomski klasifikaciji v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009



Viri: zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2005, 2006, 2007 in 2008 ter predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

Iz pregledanih finančnih načrtov za obdobje, na katero se nanaša revizija, lahko ugotovimo, da je na ravni področja proračunske porabe ali pa glavnega programa za vsako leto napisano, da je dolgoročni cilj zagotoviti vsakomur pravico do sodnega varstva pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem v razumnem roku. Dolgoročni in tudi letni izvedbeni cilji so sicer določeni dovolj natančno, predvsem to velja za leti 2008 in 2009, vendar pa v njih ni jasno izkazano, kdaj in kako bo mogoče doseči dolgoročni cilj. Edini časovni rok je določen v projektu Lukenda, in sicer odprava sodnih zaostankov do 31. 12. 2010.

2.3 Odgovornosti za sodne zaostanke

Po Zakonu o državni upravi³⁵ ministrstvo opravlja naloge na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva in Ustavnega sodišča, nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in državnega pravobranilstva ter druge vrste z zakonom določenih pravosodnih nadzorov, civilnega in kaznovalnega prava, sodnih postopkov, alternativnega reševanja sporov, pravosodne uprave,

³⁵ 37. člen Zakona o državni upravi, Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

odvetništva, notariata, izvrševanja kazenskih sankcij, varstva osebnih podatkov, mednarodne pravne pomoči in mednarodnega pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah.

Na podlagi preučevanja področja revizije ocenjujemo, da naj bi bila vloga ministrstva pri odpravi sodnih zaostankov predvsem v pripravi ustreznih ukrepov in z njimi povezanimi spremembami na področju pravosodja ter dodatnem namenskem financiranju področja. Gre predvsem za spremembe predpisov na področju pravosodja, vlaganje v infrastrukturo sodišč in dodatno izobraževanje ter usposabljanje kadrov.

Vrhovno sodišče je najvišje sodišče v državi, katerega naloga je odločanje o rednih in izrednih pravnih sredstvih³⁶. Poleg vsebinskega odločanja v sodnih postopkih vrhovno sodišče odloča tudi v sporih o pristojnosti med nižjimi sodišči ter o prenosu pristojnosti na drugo sodišče v posameznih primerih, skrbi za evidenco sodne prakse, v njegovem okviru pa delujeta tudi Center za informatiko, ki zagotavlja enotno tehnološko in informacijsko podporo delu vseh sodišč v državi, ter Finančna služba, ki skrbi za usklajevanje priprave finančnih načrtov in porabe sredstev sodišč.

Vloga vrhovnega sodišča pri odpravi sodnih zaostankov naj bi bila predvsem v predlaganju dodatnih kadrovskih virov za posamezna sodišča, izvajanju informatizacije pravosodja, nadzorov v sodstvu, stimulativnem nagrajevanju sodnikov in sodnega osebja na podlagi posebnih programov ter izvajanju posebnih programov za odpravo sodnih zaostankov na področju zemljiške knjige in izvršbe.

Sodni svet je državni organ, ki ga opredeljuje ustava³⁷. V sodnem svetu so večinsko s svojimi izvoljenimi predstavniki zastopani nosilci sodne veje oblasti, njegovo sestavo pa dopolnjujejo člani, ki jih postavljata v sodelovanju zakonodajna oblast in predsednik republike. Sodni svet opravlja posebno vlogo pri konstituiranju sodne oblasti in po zakonski ureditvi praviloma odloča o vprašanjih, ki se nanašajo na položaj sodnika.

Vloga sodnega sveta pri odpravi sodnih zaostankov naj bi bila predvsem v določitvi meril za pričakovan obseg sodnikovega dela, meril za ocenjevanje kakovosti dela sodnikov ter izvajanju ocenjevanja učinkovitosti dela sodnikov in sodišč. Od leta 2010 je sodni svet pristojen tudi za oceno izvajanja sodne oblasti, s katero oceni delo sodišč na področju sodnih zaostankov, primerja med seboj sodišča iste stopnje, oceni ustreznost števila sodniških mest in mest sodnega osebja na posameznem sodišču ter je odgovoren za pripravo ocene učinkovitosti in uspešnosti dela sodišč. Letno poročilo izdela sodni svet za vsako sodišče posebej, za vsa sodišča iste stopnje skupaj, za specializirana sodišča, vrhovno sodišče in vsa sodišča skupaj.

Pristojnosti odločati o sodnem sistemu si delijo ministrstvo, vrhovno sodišče in sodni svet, vsak z različnimi pooblastili in odgovornostmi. Predvsem zaradi v ZS uvedenih novih pristojnosti sodnega sveta ocenjujemo, da obstaja tveganje, da v praksi lahko pride do vrzeli ali prekrivanja izvajanja določenih nalog oziroma pri izvajanju dejavnosti tako na področju kadrov in poročanja ter tudi na področju financ.

Za sodne zaostanke so odgovorna tudi posamezna sodišča in sodniki, ki izvršujejo sodno oblast. Sodniki ob nastopu službe pred predsednikom državnega zbora izrečejo prisego, da bodo sodniško funkcijo

³⁶ 127. člen ustave.

³⁷ 131. člen ustave.

opravljali v skladu z ustavo in zakonom ter sodili po svoji vesti in nepristransko³⁸. Glede na to, da je pravica do sodnega varstva opredeljena v ustavi, s tem sprejmejo tudi nalogo, da spise, ki jih prejmejo v reševanje, rešijo brez nepotrebnega odlašanja; te naloge pa, glede na obstoječe sodne zaostanke, vsi ne opravijo uspešno.

Pomembno vlogo pri zmanjševanju in odpravi sodnih zaostankov imajo tudi predsedniki sodišč, ki so odgovorni za vodenje sodišča. Predsedniki sodišč imajo v skladu s predpisi nalogo, da preverjajo delo na njihovem sodišču ali sodišču nižje stopnje istega območja³⁹. Predsedniki sodišč tudi pripravijo predlog letnega programa dela⁴⁰, določijo letni raspored sodnikov⁴¹ ter analizirajo učinkovitost in uspešnost dela sodnikov⁴². Če pride na sodišču do povečanega števila nerešenih zadev zaradi nižje storilnosti od povprečne storilnosti sodišč iste vrste in iste stopnje ali je po statističnih podatkih na sodišču izkazan zaostanek v višini pripada zadnjih dvanajst mesecev, mora predsednik sodišča v skladu s pooblastili v zakonu in sodnem redu sprejeti program reševanja teh zadev⁴³. Predsednik skupno neposredno višjega sodišča lahko na predlog predsednika sodišča, ki ima sodne zaostanke, odloči, da se pristojnost za sojenje v določenem številu zadev prenese na drugo, manj obremenjeno stvarno pristojno sodišče na svojem območju (v nadaljevanju: mobilni spisi)⁴⁴.

Iz analize o vzrokih za nastanek sodnih zaostankov in stališč revidirancev je razvidno, da naj bi bil nastanek sodnih zaostankov v preteklosti predvsem posledica sistemskih razlogov. Ocenjujemo, da se z izvajanjem projektov za odpravo sodnih zaostankov vse bolj krčijo tako imenovani sistemski razlogi za sodne zaostanke (povezava s točko 3) in je vse bolj pomembna subjektivna odgovornost predsednikov sodišč, sodnikov in sodnega osebja, kar je tudi mnenje vrhovnega sodišča.

Na delo sodišč neposredno vpliva tudi pripad novih zadev, ki se je v zadnjih letih zelo povečal in ki ga povzročijo uporabniki sodnega sistema.

2.4 Projekti za odpravo sodnih zaostankov

Za odpravo sodnih zaostankov je Slovenija uvedla več projektov. V reviziji smo obravnavali tri najbolj znane, to so Herkules, Lukenda in Matra flex.

Pri iskanju odgovora o uspešnosti revidirancev pri odpravi sodnih zaostankov smo v projektih za odpravo sodnih zaostankov preverili ustreznost zastavljenih ciljev in dosežene rezultate.

³⁸ 23. člen Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju: ZSS), Uradni list RS, št. 94/07-UPB4, 91/09.

³⁹ 12. člen ZS.

⁴⁰ 71.a člen ZS.

⁴¹ 71. člen ZS.

⁴² 60.a člen ZS.

⁴³ 60. člen ZS.

⁴⁴ 105.a člen ZS.

2.4.1 Projekt Herkules

Prvi večji projekt oziroma sistematični pristop k reševanju problematike sodnih zaostankov, njihovem zmanjšanju oziroma odpravi je projekt Herkules⁴⁵, ki ga je sprejelo vrhovno sodišče, podprla pa ga je tudi vlada. Cilj projekta Herkules je bil odprava sodnih zaostankov na izbranih sodiščih z dodelitvijo določenega števila sodnikov in sodniškega osebja.

Sredstva za izvajanje projekta Herkules so se zagotavljala v okviru proračunske postavke 1536 *Posebni programi in programi sodišč za odpravo sodnih zaostankov*⁴⁶, in sicer v obdobju od leta 2001 do vključno leta 2009 v znesku 3.079.289 evrov, od tega od leta 2005 do vključno leta 2009 v znesku 1.679.368 evrov.

Projekt Herkules se je po podatkih iz obrazložitev zaključnih računov izvajal v dveh fazah, v prvi fazi od leta 2001 do vključno leta 2004, da bi se odpravili vsi sodni zaostanki na izbranem sodišču, ter v drugi fazi, ki poteka od leta 2004, na področju zaostankov iz zemljiškoknjižnih zadev. Število sodišč, vključenih v posamezno fazo projekta Herkules, prikazujemo v tabeli 10.

Tabela 10: Število sodišč vključenih v posamezno fazo projekta Herkules

Leto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Odprava vseh zaostankov	1	5	3	9					
Odprava zaostankov pri zemljiškoknjižnih zadevah				24	17	23	16	25	4

Viri: obrazložitve zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 ter letna poročila vrhovnega sodišča za leta 2007, 2008 in 2009⁴⁷.

Po oceni vrhovnega sodišča se je projekt Herkules izkazal kot uspešen za odpravo sodnih zaostankov na manjših sodiščih in na področju zemljiškoknjižnih zadev, na velikih sodiščih pa ni bil uspešen zaradi pomanjkanja prostih sodnikov. Projekt Herkules je pozitivno vplival na uvedbo ukrepov mobilnost sodnikov (v nadaljevanju: mobilni sodniki)⁴⁸ in mobilni spisi⁴⁹ v predpisih.

Uspešnost projekta Herkules smo na podatkih sodne statistike preverili za sodišča, na katerih se je projekt izvajal v prvi fazi, to je za odpravo vseh sodnih zaostankov. Podatki o številu nerešenih zadev in sodnih zaostankov na sodiščih na začetku projekta in ob koncu projekta so prikazani v tabeli 11.

⁴⁵ Projekt Herkules se je začel izvajati v proračunskem letu 2001.

⁴⁶ V letih 2001 in 2002 se je proračunska postavka imenovala Herkules.

⁴⁷ [URL: http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/], december 2010.

⁴⁸ 69. člen ZSS.

⁴⁹ 105.a člen ZS.

Tabela 11: Število nerešenih zadev in sodnih zaostankov na izbranih sodiščih na začetku projekta Herkules ter ob koncu projekta Herkules

Sodišče	Okrajno sodišče v Domžalah	Višje sodišče v Ljubljani	Višje sodišče v Mariboru	Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu	Okrajno sodišče v Ljubljani	Vrhovno sodišče	Okrajno sodišče v Mariboru	Okrajno sodišče v Murski Soboti	Okrajno sodišče v Krškem	Okrajno sodišče na Ptujju	Okrajno sodišče v Velenju	Okrajno sodišče v Celju
<i>Leto začetka projekta Herkules</i>	2001	2002	2002	2002	2002	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004
<i>Leto konca projekta Herkules</i>	2003	2002	2003	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004
Število nerešenih zadev na začetku projekta	12.802	4.947	5.059	26.318	88.211	4.138	79.737	10.622	8.076	19.851	13.188	34.257
Število sodnih zaostankov na začetku projekta	8.444	1.999	2.314	8.944	56.106		56.015	6.219	5.987	13.227	7.070	11.604
Število nerešenih zadev na koncu projekta	12.809	4.259	4.346	16.867	117.007	4.276	81.389	10.127	5.814	21.064	14.141	27.927
Število sodnih zaostankov na koncu projekta	7.783	1.847	2.295	11.230	77.929		57.781	5.554	3.383	14.862	10.667	4.740
Razlika konec – začetek nerešene zadeve	7	(688)	(713)	(9.451)	28.796	0	1.652	(495)	(2.262)	1.213	953	(6.330)
Razlika konec – začetek sodni zaostanki	(661)	(152)	(19)	2.286	21.823	138	1.766	(665)	(2.604)	1.635	3.597	(6.864)

Viri: sodna statistika za leta 2001, 2002, 2003 in 2004⁵⁰.

Na sodiščih, na katerih se je izvajal projekt Herkules v obdobju do konca prve faze projekta, se število nerešenih zadev in sodnih zaostankov v povprečju ni bistveno zmanjšalo. Kot primer dobre prakse lahko navedemo Okrajno sodišče v Krškem, kjer se je število nerešenih zadev zmanjšalo za 28,0 odstotkov, število sodnih zaostankov pa za 43,5 odstotka in delno Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu, kjer se je število nerešenih zadev zmanjšalo za 35,9 odstotka, vendar pa se je hkrati povečalo število sodnih zaostankov za 25,6 odstotka. Negativno pa izstopa Okrajno sodišče v Ljubljani, kjer se je število nerešenih zadev povečalo za 32,6 odstotka, povečalo pa se je tudi število sodnih zaostankov, in sicer za 38,9 odstotka.

2.4.2 Projekt Lukenda

V letu 2005 je ministrstvo, da bi odpravilo sodne zaostanke, pripravilo projekt Lukenda, katerega glavni cilj je odprava sodnih zaostankov do konca leta 2010. Projekt Lukenda je bil zastavljen zelo široko, kar je poleg števila vključenih izvajalcev projekta in drugih sodelujočih razvidno tudi iz nabora predvidenih ukrepov. Glavni ukrepi za zagotovitev večje učinkovitosti sodstva in odpravo sodnih zaostankov, določeni v projektu Lukenda, so:

- zagotovitev prostorskih pogojev v skladu s strategijo prostorskega razvoja pravosodnega sistema;
- dodatna zagotovitev in organiziranje človeških virov oziroma strokovnega osebja za določen čas, do 31. 12. 2010, ko je načrtovana odprava sodnih zaostankov;
- stimulatívno nagrajevanje sodnega osebja za odpravljanje sodnih zaostankov.

Poleg tega projekt Lukenda predvideva tudi druge ukrepe za povečanje učinkovitosti sodstva, in sicer:

- poenostavitev predpisov in standardizacijo sodnih postopkov;
- popolno informatizacijo sodišč;
- dodatno usposabljanje sodnikov in tožilcev, z uvedbo specializacije sodnikov;
- reorganizacijo in boljše upravljanje sodišč;
- stimuliranje kakovosti in učinkovitosti dela državnih tožilcev in pravobranilcev;

⁵⁰ [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

- spremembo na področju sodnih taks in povprečnin zaradi večjega sorazmerja med njihovo višino in dejanskimi stroški postopkov;
- spremembo odvetniške tarife, da bi se pospešili postopki in priznavanje potrebnih stroškov v skladu z dejansko vložnim delom;
- vzpostavitev hitrega in učinkovitega sistema izterjave kazni, povprečnin in sodnih taks;
- vzpostavitev sistema, ki bo pospešil in poenostavil reševanje preprostih zadev;
- vzpodbujanje državljske zavesti, ki bo poudarjala zaupanje in spoštovanje do pravosodnih organov in njihovih zaposlenih;
- zagotovitev večje varnosti na sodiščih;
- zagotovitev stalnosti sodnikov na sodiščih, z možnostjo napredovanja tako v višji plačilni razred in tudi v višji sodniški naziv na istem sodišču in istem pravnem področju;
- zagotovitev mobilnosti sodnikov in/ali sodnih spisov;
- oblikovanje enotne statistične zbirke podatkov za statistično spremljanje dela sodišč po enotnih merilih;
- ustanovitev koordinacijskega telesa za statistično spremljanje dela sodišč med ministrstvom, sodnim svetom in vrhovnim sodiščem;
- zagotovitev dostopnosti do podatkov iz enotne statistične zbirke podatkov vsem uporabnikom: ministrstvu, sodnemu svetu, vrhovnemu sodišču in vsem sodiščem, z upoštevanjem predpisov o varstvu osebnih podatkov.

Sredstva za izvajanje projekta Lukenda so se zagotavljala v okviru proračunske postavke 8873 *Projekt Lukenda*, in sicer v obdobju od leta 2008 do vključno leta 2009 v skupnem znesku 2.463.105 evrov za stimulatивно nagrajevanje sodnikov in sodnega osebja. Poleg tega so se sredstva za izvajanje projekta Lukenda namenjala tudi z drugih proračunskih postavk glede na obseg aktivnosti in število vključenih subjektov, vendar natančnega podatka o porabljenih sredstvih ni bilo mogoče pridobiti, saj nekatere odhodke, kot so investicije v prostore in opremo, ni mogoče razmejiti na projekt Lukenda.

Na podlagi podatkov sodne statistike smo pregledali gibanje sodnih zaostankov, kot so določeni v sodnem redu in projektu Lukenda. Rezultati so predstavljeni v tabelah 12 in 13 ter na slikah 8 in 9 in so povzeti tako, kot so predstavljeni v sodni statistiki.

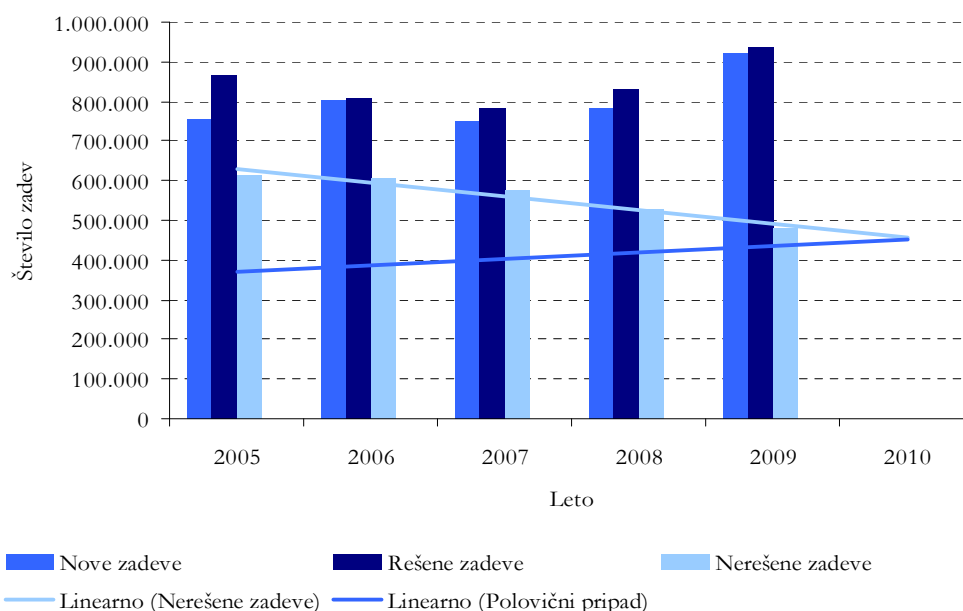
Tabela 12: Podatki o gibanju zadev na vseh sodiščih v letih 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009

Leto	Nerešene zadeve 1. 1.	Nove zadeve	Zadeve v delu	Rešene zadeve	Nerešene zadeve 31. 12.	Delež nerešenih zadev glede na predhodno leto v odstotkih	Indeksi
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(6 _n -6 _{n-1})/6 _{n-1}	
2005	723.132	755.066	1.478.198	865.023	613.175		0,85
2006	612.926	801.607	1.414.533	807.321	607.212	1,0	0,99
2007	610.924	748.904	1.259.828	782.567	577.261	4,9	0,94
2008	577.303	783.046	1.360.349	833.081	526.471	8,8	0,91
2009	529.121	925.117	1.454.238	938.713	480.329	8,8	0,91

Viri: sodna statistika za leta 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009⁵¹.

Pri preverjanju podatkov o gibanju zadev, prikazanih v tabeli 12, lahko ugotovimo, da nerešene zadeve 31. 12. 2009 (stolpec 6) ne izhajajo iz razlike med zadevami v delu in rešenimi zadevami v letu 2009. Po navedbah ministrstva naj bi bila to posledica starega metodološkega navodila glede štetja izvršilnih zadev na podlagi verodostojne listine.

Slika 8: Gibanje zadev na vseh sodiščih v letih 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009



Viri: sodna statistika za leta 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009⁵².

⁵¹ [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

⁵² [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

Število nerešenih zadev se je od 31. 12. 2005 do 31. 12. 2009 zmanjšalo za 132.846 oziroma za 21,7 odstotka. Da bi bil cilj projekta Lukenda dosežen, bi se moralo do 31. 12. 2010 število nerešenih zadev zmanjšati na polovico povprečnega letnega pripada zadev na posameznem sodišču. To je skupaj 462.559 za vsa sodišča glede na pripad novih zadev v letu 2009. Ocenimo lahko, da je obstajala možnost, da se cilj, določen v projektu Lukenda, glede statističnih zaostankov doseže, saj so se zaostanki v obdobju od 31. 12. 2005 do 31. 12. 2009 zmanjševali v povprečju za 33.211 zadev letno in bi bil cilj ob nespremenjenem trendu naraščanja števila novih zadev in hkratnem stalnem povprečnem zmanjševanju nerešenih zadev dejansko lahko dosežen v letu 2010⁵³.

V projektu Lukenda je poleg cilja glede statističnih zaostankov določen tudi cilj glede sodnih zaostankov po sodnem redu, in sicer, da naj bi bilo 31. 12. 2010 manj kot 155.000 sodnih zaostankov po sodnem redu. Sodni zaostanki so se od leta 2005 do zaključka leta 2009 zmanjšali za 41.884 zadev oziroma za 13,7 odstotka, kar je v povprečju v enem letu za 10.471 zadev. Če bi se sodni zaostanki zmanjševali z enakim trendom kot v prikazanem obdobju, bi bili sodni zaostanki popolnoma odpravljeni v letu 2035, cilj projekta Lukenda pa ne bi bil dosežen v načrtovanem roku, ampak šele v letu 2021. Ocena je pripravljena na podlagi kriterijev, ki so opredeljevali sodne zaostanke v posameznih obdobjih od leta 2005 do leta 2009. Glede na to, da so se kriteriji večinoma zaostrovali, je pomembno poudariti, da bi se ob nespremenjeni definiciji, sodni zaostanki gotovo zmanjševali hitreje.

Tabela 13: Sodni zaostanki po 50. členu sodnega reda po sodiščih⁵⁴ v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009

Leto	Okrajna sodišča	Okrožna sodišča	Višja sodišča	Vrhovno sodišče	Delovna in socialna sodišča	Višje delovno in socialno sodišče	Upravno sodišče	Skupaj
2005	285.953	14.204	4.777					304.934
2006	276.303	12.606	2.773					291.682
2007	273.240	12.037	1.898					287.175
2008	287.401	11.742	853	3.617	903	468	615	305.599
2009	239.477	14.452	242	2.987	4.891	107	894	263.050

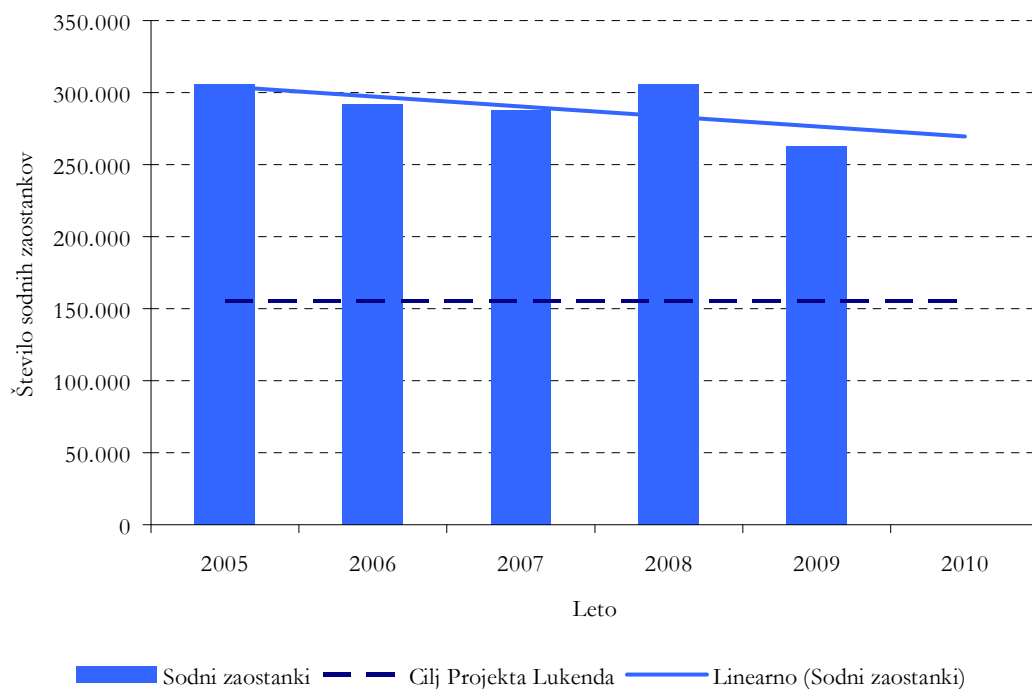
Viri: sodna statistika za leta 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009⁵⁵.

⁵³ Za leto 2010 še ni končnih podatkov.

⁵⁴ Podatki o sodnih zaostankih vrhovnega sodišča, upravnega sodišča, višjega delovnega in socialnega sodišča ter delovnih in socialnih sodišč so samo za leti 2008 in 2009, ker so bili šele takrat določeni v sodnem redu.

⁵⁵ [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

Slika 9: Sodni zaostanki po 50. členu sodnega reda v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009



Viri: sodna statistika za leta 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009⁵⁶.

Ocenimo lahko, da je bil projekt Lukenda uspešen pri zmanjševanju nerešenih zadev na posameznih sodiščih, nekoliko manj pa pri odpravi zadev, ki se štejejo za sodne zaostanke. Kljub temu temeljnega cilja projekta Lukenda, to je odpravo sodnih zaostankov do 31. 12. 2010, ne bi bilo mogoče doseči, zato je vlada sprejela sklep, da se izvajanje aktivnosti v okviru projekta Lukenda podaljša do 31. 12. 2012.

2.4.3 Projekt Matra flex

Poleg obeh že navedenih projektov se v sodelovanju s sodišči izvaja tudi projekt merjenja delovne obremenitve za sodišča, imenovan Matra flex, ki predstavlja prehod s sistema merjenja delovne obremenjenosti in doseganja ciljev posameznika na sistem merjenja delovne obremenjenosti in uspešnosti sodišča kot celote⁵⁷.

Projekta Matra flex se je začel izvajati zaradi precejšnjih razlik v obremenjenosti sodišč z zadevami glede na število zaposlenih in glede razmerja med sodniki in podpornim osebjem. Končni cilj projekta je oblikovanje dobro zasnovanega sistema merjenja delovne uspešnosti in obremenitve za sodstvo, ki naj bi ga izdelali, sprejeli in priznali kot razumnega, sodniki in sodno osebje. Projekt temelji na sodelovanju med ministrstvom, vrhovnim sodiščem in okrožnimi sodišči na eni strani ter nizozemsko vlado na drugi

⁵⁶ [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

⁵⁷ Spletna stran službe za razvoj sodne uprave

[URL: http://www.sodisce.si/sodisca/posebne_sluzbe/sluzba_za_razvoj_sodne_uprave/], december 2010.

strani⁵⁸. Podoben sistem za določitev števila sodniških mest že uporabljajo na Nizozemskem, Finskem, v Italiji in Avstriji⁵⁹.

Projekt Matra flex se je v začetku leta 2006 začel izvajati na petih pilotskih okrožnih sodiščih (v Kopru, Murski Soboti, Novem mestu, Novi Gorici in Slovenj Gradcu). Osnovna ideja modela je, da se namesto porabljenih sredstev iz preteklega leta kot kriterij za dodelitev sredstev posameznemu sodišču uporabi povprečen strošek na posamezno vrsto zadeve in predvideno število rešenih zadev v naslednjem letu. Projekt je potekal tako, da se je s pomočjo časovnega pregleda izvajalo merjenje učinkovitega časa sodnikov in sodnega osebja, porabljenega za določeno zadevo. Na osnovi analize delovnih procesov je bil oblikovan osnutek modela, ki omogoča izračun stroškov za posamezno sodno zadevo in za vse vrste sodnih zadev na vseh vrstah sodišč. Model naj bi omogočil ocenjevanje števila sodnikov, ocenjevanje števila zadev, ki se jih lahko reši za določeno vsoto denarja, ocenjevanje časa, porabljenega za določeno vrsto zadev na posameznem sodišču, ocenjevanje stroškov, ki bi ga dani obseg zadev za sodišče predstavljal, ter izdelavo napovedi (načrtovano skupno število minut na zadevo na posameznem sodišču ali načrtovano število sodnikov)⁶⁰. Primerjava podatkov pilotskih sodišč je pokazala, da je način razdelitve nalog med sodniki in sodnim osebjem na pilotskih sodiščih različen. Model je bil po navedbah vrhovnega sodišča preizkušen na vseh okrožnih sodiščih. Pristojni so ugotovili, da je model za okrožna sodišča uporaben, pred uporabo modela na drugih sodiščih pa bi bilo treba zaradi vrste zadev, ki jih ta sodišča rešujejo, izvesti zbiranje podatkov tudi na teh sodiščih. To naj bi bil predmet nadaljevanja projekta, Matra flex2, ki naj bi ga po pojasnilu vrhovnega sodišča in ministrstva prevzelo ministrstvo.

Ministrstvo je aktivnosti, povezane s projektom Matra fleks2, zaustavilo. Kot vzrok je navedlo, da je temeljito preučilo izsledke projektov Matra⁶¹ in Matra flex ter ugotovilo, da bi bilo pred morebitno odločitvijo o nadaljevanju aktivnosti v okviru projekta Matra flex2 treba zagotoviti učinkovito implementiranje že pridobljenih znanj. Predvsem pa glavne težave na tem področju ne predstavljajo odsotnost mehanizmov, s katerimi je mogoče meriti obremenitve, temveč neenoten vnos podatkov v vpisnike, ki jih vodijo sodišča. V ta namen bo ministrstvo začelo s celovito prenovo sodnega reda, po potrebi pa tudi katerega od drugih predpisov, ki se nanašajo na delo sodišč. Projekt prenove sodnega reda, ki so ga začeli v letu 2010, naj bi trajal vsaj leto in pol, zato se bo o morebitni oživitvi ideje Matra flex2 primerno pogovarjati šele tedaj

Ocenjujemo, da bo uresničitev ciljev projekta Matra flex, to je predvsem vzpostavitev sistema merjenja delovne uspešnosti in obremenitve za sodstvo, če bo ustrezno realizirana, lahko povečala učinkovitost sodstva. Prav to pa bi lahko bilo v pomoč pri določanju meril za kakovost dela sodnikov in meril za kakovost dela sodišč, ki jih je sodni svet pripravil v letu 2010.

⁵⁸ Vrhovno sodišče, Letno poročilo 2006.

⁵⁹ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 109 z dne 2. 9. 2009.

⁶⁰ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 109 z dne 2. 9. 2009.

⁶¹ Projekt Matra se je v okviru približevanja Slovenije Evropski uniji začel izvajati v letu 2004. Skupni splošni namen projekta je bil prevzem evropskega pravnega reda in pomoč pravosodju pri krepitvi sodnega sistema v skladu s standardi Evropske unije, namen pa je bil prispevati k krepitvi organizacijske uspešnosti in učinkovitosti sodstva, da bi začelo profesionalno obvladovati pripad zadev v okviru reforme upravljanja in vodenja sodišč.

3. IZVAJANJE UKREPOV ZA ODPRAVO SODNIH ZAOSTANKOV

V reviziji smo preverili in ocenili ukrepe, ki bi lahko, po naši oceni, pomembno prispevali k zmanjšanju sodnih zaostankov, pri čemer smo nekatere ukrepe zaradi povezanosti vsebin tudi združili oziroma jih obravnavali skupaj. Ti ukrepi so:

- spremembe predpisov,
- reorganizacija sodstva,
- zagotavljanje dodatnih človeških virov,
- stimulatívno nagrajevanje,
- usposabljanje,
- izvajanje nadzorov,
- informatizacija sodstva,
- spodbujanje alternativnega reševanja sporov,
- priprava in izvajanje odprave sodnih zaostankov na posameznih sodiščih.

Vsebine izbranih in obravnavanih ukrepov so vključene tudi v ukrepe projekta Lukenda. Odgovore na vprašanja o učinkovitosti in učinkih izvajanja ukrepov smo dobili tako, da smo preverili, kako jih revidiranci izvajajo, pri čemer smo, kadar je bilo to mogoče, kot kriterij ustreznosti ocenili prispevek ukrepa k zmanjšanju oziroma odpravi sodnih zaostankov.

3.1 Spremembe predpisov

Slovenija je po osamosvojitvi in kasneje ob vstopu v Evropsko unijo na področju pravosodja izvedla veliko sprememb, ki so se odražale v velikem številu novih in spremenjenih predpisov. Samo v letih od 2005 do vključno 2008 je bilo na področju pravosodja sprejetih 62 zakonov⁶² in 111 podzakonskih predpisov⁶³. Predpisi, ki jih pripravlja ministrstvo, predstavljajo le del predpisov, ki se nanašajo na delo sodišč.

⁶² Vsi zakoni, ki jih je pripravilo ministrstvo.

⁶³ Vsi podzakonski predpisi, ki jih je izdal minister za pravosodje (sam ali skupaj z drugimi ministri), podzakonski predpisi, h katerim je minister za pravosodje dal soglasje, in podzakonski predpisi, ki jih je za sprejem na vladi pripravilo ministrstvo.

Spremembe predpisov lahko kratkoročno zmanjšajo učinkovitost sodišč, saj od sodnikov in tudi drugega sodnega osebja zahtevajo dodatno delo v obliki pridobivanja informacij ter dodatnega učenja in usposabljanja.

Obstaja tveganje, da pogoste spremembe predpisov podaljšujejo čas reševanja zadev in lahko vplivajo tudi na kvaliteto sojenja. Ob stalnih spremembah predpisov je tudi težko vzpostaviti enotno sodno prakso in s tem boljše delo sodišč.

Problem spreminjanja in priprave novih predpisov je tudi, da so nekatera pravna vprašanja, ki so pomembna za izvajanje tega predpisa, urejena s podzakonskimi akti, ki pa v preteklosti pogosto niso bili pripravljene oziroma sprejeti sočasno z zakonom, ampak največkrat kasneje, kar je vplivalo na učinkovitost dela sodišč. Problem istočasne priprave podzakonskih oziroma izvedbenih aktov naj bi rešila Resolucija o normativni dejavnosti⁶⁴ (v nadaljevanju: ReNDej) iz leta 2009, ki tudi določa, da je treba ob predlogu zakona pripraviti tudi osnutke podzakonskih predpisov, ki skupaj predstavljajo celoto urejanja družbenega razmerja⁶⁵.

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo upoštevalo določila ReNDej glede priprave podzakonskih predpisov na primeru dveh zakonov s področja ministrstva, ki jih je državni zbor sprejel v letu 2010, in sicer Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju⁶⁶ ter Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju⁶⁷. Za oba zakona lahko ugotovimo, da ministrstvo ni dosledno upoštevalo določil ReNDej glede priprave podzakonskih aktov.

Na vprašanje, zakaj dosledno ne upošteva določil ReNDej, kljub temu da resolucijo podpira, in ocenjuje, da omogoča kvalitetnejšo pripravo predpisov, je ministrstvo odgovorilo, da so morali v skladu s Slovensko izhodno strategijo 2010–2013⁶⁸, ki jo je sprejela vlada za izhod države iz krize, nekatere zakone, med njimi tudi Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju in Zakon o izvršbi in zavarovanju, pripraviti prioritarno, brez doslednega upoštevanja določil ReNDej glede priprave podzakonskih aktov.

Kot primer dobre prakse izvajanja določil ReNDej je ministrstvo predstavilo delo skupine za implementacijo novele ZS iz leta 2009 ter delovne skupine za implementacijo Družinskega zakonika. Obe delovni skupini je minister ustanovil leta 2009. Kot dober primer uresničevanja ReNDej ministrstvo navaja tudi predlog Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1), ki je v medresorskem usklajevanju in že vsebuje osnutke podzakonskih predpisov.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 95/09.

⁶⁵ VII poglavje ReNDej.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 52/10.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 51/10.

⁶⁸ Sklep Vlade Republike Slovenije, št. 30000-2/2010/3 z dne 4. 2. 2010, [URL: http://www.svrez.gov.si/si/teme_in_projekti/slovenska_izhodna_strategija_20102013/], december 2010.

Projekt Lukenda je predvidel nekatere spremembe zakonov, načrtoval pa je tudi ukrep⁶⁹ poenostavitve predpisov in standardizacije sodnih postopkov. V okviru postopne standardizacije naj bi ukrep predvsem obsegal:

- izdelavo navodil za standardizacijo sodnih postopkov in izdelavo praktičnih priročnikov za učinkovito izvajanje pooblastil procesnega vodstva;
- poenotenje postopanja sodišč zaradi prekoračitev rokov za izdelavo izvedenskih mnenj in cenitev;
- določitev časovnih standardov poteka sodnih postopkov.

Na vrhovnem sodišču, ki je bil kot glavni izvajalec ukrepa določen pri vseh treh nalogah ukrepa, smo pridobili podatke o izvajanju in rezultatih načrtovanih ciljev. Vrhovno sodišče je navedlo, da postopke standardizacije izvaja predvsem z informatizacijo, s tipskimi pisanji, ki omogočajo sodnikom in sodnemu osebju učinkovitejše delo, z enotno sodno prakso in izobraževanjem. Priročnike za učinkovito izvajanje pooblastil procesnega vodstva in podrobnejše določitve časovnih standardov poteka sodnih postopkov pa je vrhovno sodišče začelo pripravljati v letu 2010.

Ocenjujemo, da bi morale biti spremembe predpisov bolj dosledno pripravljene in izvedene z ustrezno predhodno oceno učinkov ter s pravočasno vključitvijo pomembnih subjektov v pripravo in razpravo o predpisih⁷⁰. Ocenjujemo, da bi s tem tudi zmanjšali potrebno število sprememb in dopolnitev predpisov ter olajšali njihovo izvajanje. Kot pozitivno ocenjujemo tudi napore za pripravo podzakonskih aktov skupaj s predlogom zakona.

3.2 Reorganizacija sodstva

Reorganizaciji sodišč sta v projektu Lukenda namenjena vsaj dva ukrepa, in sicer:

- reorganizacija in boljše upravljanje sodišč⁷¹ ter
- zagotovitev mobilnosti sodnikov in/ali sodnih spisov⁷².

Ukrepa sta povezana, saj naj bi ministrstvo tudi z vidika uporabe ukrepov mobilnosti sodnikov in/ali sodnih spisov preučilo velikost optimalne organizacijske enote najmanjšega še učinkovitega sodišča. Oba ukrepa sta bila predvsem usmerjena v organizacijo prvostopenjskih splošnih sodišč. Gre za okrožna in okrajna sodišča, ki jih je v Sloveniji 55 in imajo največ zaposlenih ter največji delež pripada zadev.

Tudi istovrstna sodišča se med seboj zelo razlikujejo, tako po številu sodnikov, drugih zaposlenih in tudi po pripadu zadev. Razlike sta skušala odpraviti oba ukrepa, pri tem je ukrep zagotovitev večje fleksibilnosti z mobilnostjo sodnikov in/ali sodnih spisov do neke mere nadaljevanje projekta Herkules, saj naj bi ta že izvajal ukrep mobilnih sodnikov. V tabelah 14 in 15 so za leto 2005 (začetek projekta Lukenda) in leto 2009 (zadnji dostopni podatki) prikazane razlike med istovrstnimi sodišči glede na število zaposlenih sodnikov in drugih zaposlenih na sodiščih ter glede na število zadev.

⁶⁹ Ukrep IV: Poenostavitev zakonodaje in standardizacija sodnih postopkov.

⁷⁰ O tem, da naj bi bili predpisi pripravljene z ustrezno predhodno oceno učinkov, je računsko sodišče opozorilo v revizijskem poročilu iz leta 2007 *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo*, št. 1201-5/2006-17 z dne 7. 3. 2007.

⁷¹ Ukrep VII.

⁷² Ukrep XVI.

Tabela 14: Sodišča glede na število zaposlenih v letu 2005 in 2009

Vrsta sodišča	Leto		Okrajna		Okrožna		Višja		Delovna in socialna	
			2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Število zaposlenih sodnikov		min	3	3	8	5	17	19	4	4
		max	91	119	85	96	72	77	31	31
Število vseh zaposlenih		min	14	16	40	43	34	38	13	13
		max	360	539	353	426	127	143	91	99

Vira: sodna statistika za leti 2005 in 2009⁷³.

Razlike med najmanjšimi in največjimi istovrstnimi sodišči po številu zaposlenih sodnikov in številu vseh zaposlenih so se med letoma 2005 in 2009 povečevale.

Tabela 15: Sodišča glede na število zadev v letih 2005 in 2009

Vrsta sodišča	Leto		Okrajna		Okrožna		Višja		Delovna in socialna	
			2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Število prejetih zadev		min.	2.725	3.796	4.289	4.403	3.960	3.840	844	751
		max.	106.181	210.809	39.443	49.534	15.669	15.709	6.741	6.616
Število nerešenih zadev		min.	1.369	843	1.041	951	1.831	932	290	709
		max.	118.705	123.010	16.171	17.395	4.326	3.165	6.262	7.074
Število sodnih zaostankov		min.	222	373	126	321	745	19	-	356
		max.	74.629	51.393	4.916	6.371	1.701	106	-	2.866

Vira: sodna statistika za leti 2005 in 2009⁷⁴.

Sodišče z največ zaposlenimi sodniki in tudi največjim številom vseh zaposlenih je bilo tako konec leta 2005 kot tudi konec leta 2009 Okrajno sodišče v Ljubljani. V letu 2005 je to imelo 360 vseh zaposlenih, od tega 91 sodnikov, v letu 2009 pa 539 zaposlenih, od tega 119 sodnikov. To je tudi sodišče, ki je imelo tako v letu 2005 kot v letu 2009 največji pripad novih zadev, in sicer 106.181 v letu 2005 in 210.809 v letu 2009, največje število nerešenih zadev, 118.705 konec leta 2005 in 123.010 konec leta 2009 in tudi sodnih zaostankov, 74.629 konec leta 2005 in 51.393 konec leta 2009.

⁷³ Sodna statistika 2005, Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana 2006, [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

⁷⁴ [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

V letih 2005 in 2009 je bilo sodišče z najmanj zaposlenimi Okrajno sodišče v Idriji, ki je imelo konec leta 2005 vseh zaposlenih 14, od tega tri sodnike, konec leta 2009 pa 16 vseh zaposlenih, od tega tri sodnike. To je tudi sodišče, ki je imelo konec leta 2009 najmanjše število nerešenih zadev, in sicer 843, medtem ko je imelo najmanjše število nerešenih zadev konec leta 2005 s 1.041 nerešenimi zadevami Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu. Najmanjši pripad zadev je v letu 2005 imelo z 2.725 zadevami Okrajno sodišče v Idriji, v letu 2009 pa s 3.796 zadevami Okrajno sodišče v Ilirski Bistrici. Najmanjše število sodnih zaostankov je imelo konec leta 2005 s 126 sodnimi zaostanki Okrožno sodišče v Novem mestu, konec leta 2009 pa s 373 sodnimi zaostanki Okrajno sodišče v Ilirski Bistrici.

Tako imamo na eni strani zelo velika sodišča, katerih slabost je lahko nefleksibilnost, na drugi strani pa zelo majhna sodišča, ki so zelo občutljiva zaradi odsotnosti zaposlenih ter povečanega pripada zadev, poleg tega pa se zaposleni na teh sodiščih težje specializirajo, kar tudi lahko vpliva na učinkovitost dela sodišča.

3.2.1 Reorganizacija in boljše upravljanje sodišč

Zaradi velikih razlik v velikosti sodišč je ministrstvo s pravosodnimi organi preučilo pogoje za obseg in način oblikovanja optimalne organizacijske enote, najmanjšega še učinkovitega sodišča. Ugotovili so, da je obstoječa organizacija sodstva na področju tako personalnega kot stvarnega upravljanja preveč toga. Ugotovili so tudi, da so najučinkovitejša srednjevelika sodišča, medtem ko se večje enote zaradi svoje velikosti odzivajo preveč nefleksibilno in zamudno, majhne enote pa zaradi svoje premajhne kadrovske moči z lastnimi silami ne morejo nadomestiti izpadov osebja. Iz teh razlogov je ministrstvo predlagalo sistemske spremembe upravljanja sodišč.

Reorganizacija in s tem boljše upravljanje sodišč je bilo vključeno v Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih⁷⁵ v letu 2009, tako je bila na novo določena organiziranost prvostopenjskih splošnih sodišč. Posamezno okrajno sodišče je po novem⁷⁶ organizacijska enota okrožnega sodišča z njegovega območja, razen Okrajnega sodišča v Ljubljani, ki je samostojna organizacijska enota. Ocenjujemo, da pri tem ni dovolj natančno razmejena pristojnost predsednikov okrajnih sodišč in predsednikov okrožnih sodišč. Predsednik okrožnega sodišča ima po navedeni spremembi in dopolnitvi ZS pristojnost določiti letni raspored sodnikov za okrajna sodišča, organizacijske enote posameznega okrožnega sodišča, pri tem pa lahko okrajni sodnik, ki opravlja sodniško funkcijo na okrajnem sodišču, ki je organizacijska enota posameznega okrožnega sodišča, opravlja sodniško funkcijo tudi na drugih okrajnih sodiščih, ki so organizacijske enote tega okrožnega sodišča, če je tako določeno z letnim rasporedom dela.

Pojasnilo ministrstva

Spremembe glede pristojnosti predsednikov okrožnih in okrajnih sodišč so se v praksi prenesle na različne načine. Nekateri predsedniki okrožnih sodišč so na predsednike okrajnih sodišč prenesli večino pooblastil, drugi pa ne, vendar odgovornosti za delovanje sodišča nosijo predsedniki okrajnih sodišč samo v okviru pooblastil, ki so jim bila podeljena (če se predsednik okrožnega sodišča odloči, da pooblastil ne bo prenesel, nosi odgovornost za delovanje sistema sam). Spremembe in dopolnitve ZS iz leta 2010 naj bi s koncentracijo sodne uprave okrajnih sodišč v rokah predsednikov pristojnih okrožnih sodišč ustvarile pogoje in orodja, ki bodo omogočala na eni strani večjo fleksibilnost manjših sodišč pri nenačrtovanih kadrovskeih izpadih ali nesorazmernem povečanju pripada, na drugi strani pa zagotovila manjšo togost večjih sodišč. Na ta način naj bi

⁷⁵ Uradni list RS, št. 96/09.

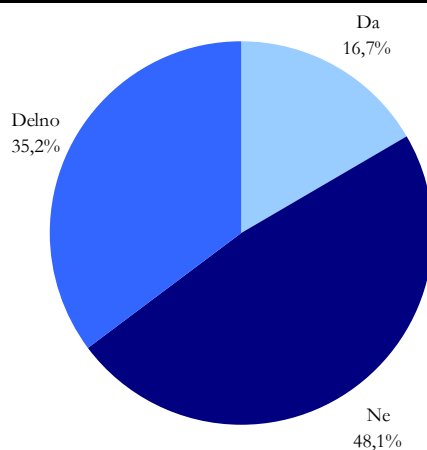
⁷⁶ Tretji odstavek 36. člena ZS.

bila v celotnem okrožju zagotovljena podlaga za enakomernejšo porazdelitev obremenitev, povezanih s pripadom zadev, kadrovske fluktuacije sodnikov na posameznih sodiščih ter boljši pogoji za zagotavljanje specializacije zaposlenih na sodiščih.

Spremembe organizacije sodstva so se začele izvajati v letu 2010, zato še ni mogoče oceniti, v kolikšni meri so že in še bodo pripomogle k večji učinkovitosti sodišč in zmanjšanju sodnih zaostankov. Ocenimo pa lahko, da so podani pogoji, ki zmanjšujejo tveganja, povezana z majhnimi sodišči. Predvsem gre za tveganje, da so sodišča z majhnim številom sodnikov bolj občutljiva na povečan pripad zadev in odsotnost zaposlenih. Ob tem pa ugotavljamo, da so bila v reorganizacijo vključena vsa sodišča, ne glede na ocene učinkovitosti njihovega dela. Vključena so bila tudi srednjevelika okrajna sodišča, ki jih je ministrstvo pred reformo ocenilo kot najbolj učinkovita.

Za mnenje o novi organizaciji sodstva smo povprašali tudi prvostopenjska splošna sodišča v Sloveniji, njihove odgovore prikazujemo v tabeli 16 in na sliki 10.

Slika 10: Ocena prvostopenjskih splošnih sodišč o tem, ali bo nova ureditev sodišč povečala učinkovitost sodišč



Vir: vprašalnik.

Tabela 16: Ocena prvostopenjskih splošnih sodišč o tem, ali bo nova ureditev sodišč povečala učinkovitost sodišč

Odgovori	Da	Ne	Delno	Ni odgovora
Okrožna sodišča	3	1	7	0
Okrajna sodišča	6	25	12	1

Vir: vprašalnik.

Večina, predvsem okrajnih, sodišč meni, da nova ureditev prvostopenjskih splošnih sodišč ne bo izboljšala ali bo samo delno izboljšala učinkovitost sodišč. Glavne prednosti in slabosti, ki jih prvostopenjska splošna sodišča vidijo pri novi ureditvi sodišč so:

- prednosti:
 - mobilnost sodnikov in spisov (22 sodišč),
 - centralizacija in koncentracija sodne uprave (18 sodišč),
 - specializacija sodnikov (7 sodišč),
 - boljši nadzor (7 sodišč),
- slabosti:
 - ne dovolj jasno opredeljene pristojnosti predsednikov okrajnih in okrožnih sodišč (16 sodišč),
 - povečanje administracije (16 sodišč),
 - počasnejše ukrepanje (10 sodišč),
 - odgovornost predsednikov okrajnih sodišč za poslovanje sodišča, čeprav brez pooblastil (7 sodišč).

3.2.2 Zagotovitev mobilnosti sodnikov in/ali sodnih spisov

Pri zagotavljanju večje fleksibilnosti z mobilnostjo sodnikov in/ali sodnih spisov gre za dva ukrepa. Ukrep mobilni sodniki je znan že iz projekta Herkules, ukrep mobilni spisi pa je bil na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih⁷⁷ prvič izveden v letu 2007. Podatki o izvajanju obeh ukrepov so prikazani v tabeli 17.

Tabela 17: Mobilnost sodnikov in spisov

Leto	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Ukrep/vir podatkov	Vrhovno sodišče			Prvostopenjska splošna sodišča		
Mobilni sodniki	76	59	49	8	17	12
Mobilni spisi	4.782	5.255	8.610	5.555	4.790	7.388

Vira: vrhovno sodišče, vprašalnik.

Ukrep mobilni sodniki, ki je opredeljen tako v ZS⁷⁸ kot tudi ZSS⁷⁹, določa možnost dodelitve sodnikov iz manj obremenjenih sodišč na bolj obremenjena in s tem prilagajanje zasedb na sodiščih dejanskim obremenitvam. Ukrep mobilni spisi, ki ga določa ZS⁸⁰, določa možnost delegiranja spisov od sodišč, ki so bolj obremenjena, na sodišča, ki so manj obremenjena. Slabost ukrepa mobilni spisi so lahko dodatni stroški strank zaradi oddaljenosti in porabe časa.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 127/06.

⁷⁸ 36. člen.

⁷⁹ 69. člen.

⁸⁰ 105.a člen.

Čeprav je vrhovno sodišče navedlo, da naj bi sodiščem priporočilo, naj izvajajo ukrep mobilni sodniki namesto ukrepa mobilni spisi, lahko na podlagi pridobljenih podatkov ugotovimo, da se izvajanje ukrepa mobilni sodniki zmanjšuje, izvajanje ukrepa mobilni spisi pa povečuje.

3.3 Zagotavljanje dodatnih človeških virov

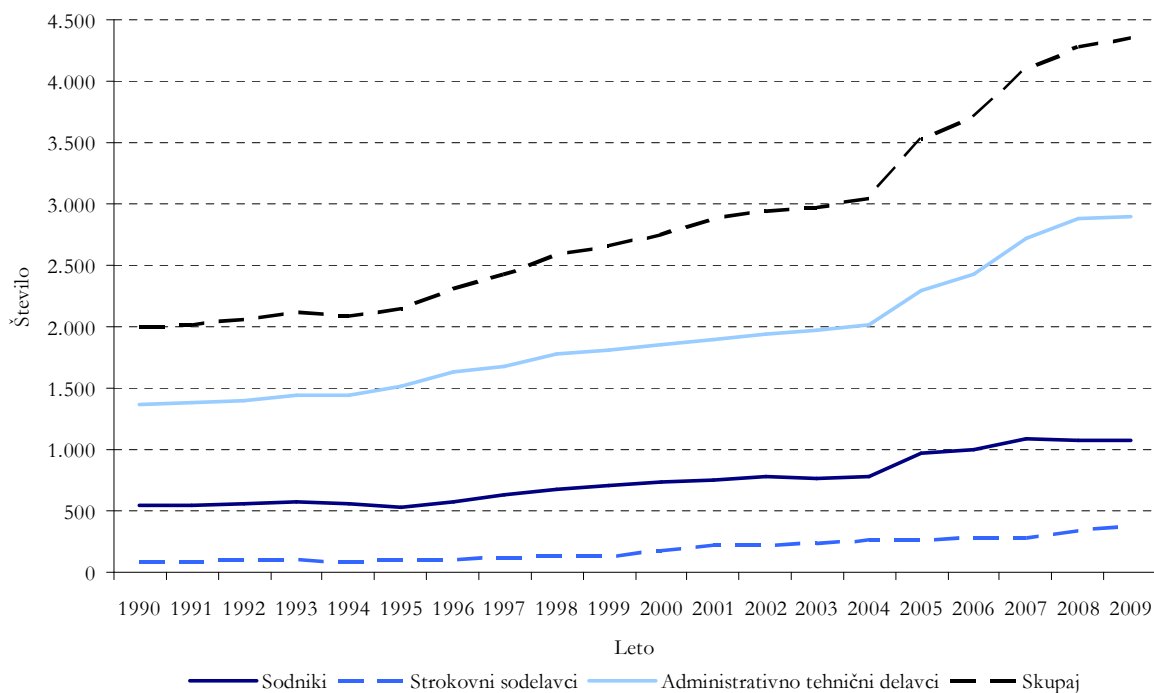
Zagotovitev dodatnih človeških virov in organiziranja človeških virov v pravosodju je ukrep, ki sta ga predvidevala projekta Herkules in Lukenda. Pri projektu Herkules je šlo le za organiziranje človeških virov v obliki izvajanja ukrepa mobilni sodniki, projekt Lukenda pa je med tremi glavnimi ukrepi predvidel dodatno zagotovitev in organiziranje človeških virov oziroma strokovnega osebja za določen čas do 31. 12. 2010. V skladu s tem so se zaposlili dodatni sodniki in sodno osebje. Cilji novih zaposlitev so bili:

- zagotovitev dodatnih človeških virov sodiščem, ki so najbolj obremenjena glede na razmerje števila pomembnejših zadev⁸¹ na sodnika;
- zagotovitev dodatnih človeških virov sodiščem, ki bodo z dodatnimi zaposlitvami lahko zelo povečala število rešenih pomembnejših zadev;
- izboljšati primerljivost sodišč glede obremenjenosti s pomembnejšimi zadevami;
- izboljšati primerljivost sodišč glede razmerja sodnik/sodno osebje;
- čimbolj široka razpršitev kadrovskih virov, tako da bi bila te delitve deležna večina sodišč.

Gibanje števila zaposlenih na sodiščih v obdobju od leta 1991 do vključno leta 2009 je prikazano na sliki 11.

⁸¹ Med pomembnejše zadeve na sodiščih sodijo tiste zadeve, v katerih sodišča meritorno odločajo.

Slika 11: Gibanje števila zaposlenih na sodiščih v obdobju od leta 1991 do vključno leta 2009



Vir: vrhovno sodišče.

Število zaposlenih na vseh sodiščih skupaj se je v zadnjih dvajsetih letih povečalo za 2.352 (117,5 odstotka), in sicer se je za 529 (96,7 odstotka) povečalo število sodnikov, za 284 (312,1 odstotka) število strokovnih sodelavcev in za 1.539 (112,9 odstotka) število administrativno-tehničnega osebja. Največja povečanja pri vseh kategorijah zaposlenih so bila od leta 2004, kar lahko pripišemo izvajanju projekta Lukenda in vključitvi sodnikov za prekrške.

Na podlagi Spremembe in dopolnitve Zakona o sodiščih v letu 2009⁸² število sodniških mest na posameznem sodišču določi sodni svet na predlog ministra za pravosodje po predhodnem mnenju predsednika sodišča. V letu 2010 je bil sprejet Pravilnik o merilih za določitev števila sodniških mest⁸³, ki določa, da so merila, ki se upoštevajo pri določitvi števila sodniških mest⁸⁴:

- povprečni pretekli pripad zadev,
- povprečni pričakovani pripad zadev,
- povprečni čas reševanja zadev.

Število in vrste delovnih mest sodnega osebja za posamezna sodišča določi vrhovno sodišče glede na sprejeti skupni kadrovski načrt za vsa sodišča⁸⁵. V letu 2006 je bil sprejet Pravilnik o merilih za določitev

⁸² 38. člen.

⁸³ Uradni list RS, št. 42/10.

⁸⁴ 2. člen Pravilnika o merilih za določitev števila sodniških mest.

⁸⁵ 59. člen ZS.

števila delovnih mest sodnega osebja⁸⁶, ki določa, da so merila, ki se upoštevajo pri določitvi števila delovnih mest sodnega osebja⁸⁷:

- temeljna merila:
 - povprečna obremenitev za posamezno vrsto delovnih mest,
 - pričakovana storilnost za posamezno vrsto delovnih mest,
- ostala merila:
 - število sodnikov posameznih sodišč,
 - število zadev pri posameznem sodišču v zadnjih treh letih pred letom, v katerem se določa število in vrste mest sodnega osebja, in sicer število nerešenih zadev, zlasti nerešenih pomembnejših zadev, število rešenih zadev, zlasti rešenih pomembnejših zadev, dejansko število in vrste delovnih mest sodnega osebja za posamezna sodišča.

Vrhovno sodišče je bilo v okviru projekta Lukenda zadolženo za določitev potrebnega števila delovnih mest sodnikov in sodnega osebja za posamezno sodišče. Ključna merila, ki jih je vrhovno sodišče pri določitvi števila potrebnih oziroma sistemiziranih delovnih mest upoštevalo, so bila:

- okrožna sodišča:
 - razmerje pomembnejših zadev v delu na sodnika;*
 - razmerje nerešenih sodnih zaostankov v pomembnejših zadevah na sodnika;
 - razmerje vseh zadev v delu na vse zaposlene;
 - razmerje števila sodnega osebja na sodnika;
- okrajna sodišča:
 - razmerje nerešenih pomembnejših zadev na sodnika;*
 - razmerje nerešenih sodnih zaostankov v pomembnejših zadevah na sodnika;
 - razmerje vseh nerešenih zadev na vse zaposlene;
 - razmerje števila sodnega osebja na sodnika;
- ostala sodišča:
 - razmerje pomembnejših zadev v delu na sodnika;*
 - razmerje vseh zadev v delu na vse zaposlene;
 - razmerje števila sodnega osebja na sodnika.

* Ključna merila za razdelitev delovnih mest.

V reviziji smo na podlagi podatkov sodne statistike za leti 2008 in 2009⁸⁸ preverili, ali je vrhovno sodišče upoštevalo kriterije pri določitvi števila potrebnih oziroma sistemiziranih delovnih mest na primeru okrajnih in okrožnih sodišč. Ugotovili smo, da so odstopanja med sodišči velika, ugotovitve pa prikazujemo v tabelah 18 in 19.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 101/06.

⁸⁷ 2. člen Pravilnika o merilih za določitev števila delovnih mest sodnega osebja.

⁸⁸ Podatki za prejšnja leta niso v obliki, ki bi omogočila učinkovito analizo oziroma preveritev.

Tabela 18: Primerjava istovrstnih sodišč glede na kriterije vrhovnega sodišča

Vrsta sodišča	Okrajna sodišča				Okrožna sodišča			
	2008		2009		2008		2009	
Leto	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Pomembnejše zadeve v delu na sistematiziranega sodnika	250,13	778,33	245,33	667,67	169,56	256,89	180,36	220,32
Sodni zaostanki v pomembnejših zadevah na sistematiziranega sodnika	19,60	200,50	22,25	237,67	12,44	57,00	31,50	53,17
Nerešene zadeve na sistematiziranega zaposlenega ⁸⁹	53,19	327,00	42,90	293,04	83,56	145,00	90,26	128,78
Število sodnega osebja na zaposlenega	2,50	5,33	2,38	5,33	3,08	5,00	3,08	5,00

Viri: sodna statistika za leti 2008 in 2009, podatki vrhovnega sodišča.

Tabela 19: Primerjava sodnih okrožij glede na kriterije vrhovnega sodišča

Leto	2008		2009	
	Min.	Max.	Min.	Max.
Pomembnejše zadeve v delu na sistematiziranega sodnika	273,33	433,41	276,92	404,70
Sodni zaostanki v pomembnejših zadevah na sistematiziranega sodnika	28,13	91,50	31,40	103,74
Nerešene zadeve na sistematiziranega zaposlenega	69,34	185,59	62,21	161,61
Vse zadeve v delu na sistematiziranega zaposlenega	264,38	387,25	290,53	424,33
Število sodnega osebja na zaposlenega	3,10	3,75	3,10	3,75

Viri: sodna statistika za leti 2008 in 2009, podatki vrhovnega sodišča.

Na podlagi predstavljenih podatkov lahko ugotovimo, da še vedno obstajajo velike razlike med posameznimi okrajnimi sodišči, posameznimi okrožnimi sodišči in tudi med posameznimi sodnimi okrožji glede na kriterije, ki jih je za določitev števila potrebnih oziroma sistemiziranih delovnih mest določilo vrhovno sodišče.

⁸⁹ Pri okrožnih sodiščih vse zadeve v delu na zaposlenega.

Pojasnilo vrhovnega sodišča

Pri razporejanju kadrovskega virov je vrhovno sodišče moralo upoštevati tudi prostorsko problematiko, razmerje novih zaposlitev v primerjavi z obstoječim, ter tudi, da bo del nesorazmerij odpravljen z ukrepi za povečanje mobilnosti sodnikov oziroma spisov.

V obdobju od konca leta 2005 do konca leta 2009 (obdobje, ko se je izvajal projekt Lukenda) se je število sodnikov na vseh sodiščih skupaj povečalo za 115 (12,0 odstotkov), število sodnega osebja pa za 718 (28,1 odstotka). V letu 2010 se je do 30. 9. 2010 število sodnikov zmanjšalo za 31, medtem ko se je število sodnega osebja povečalo za 6⁹⁰.

Pri zaposlovanju novih sodnikov je vrhovno sodišče opozorilo na dejstvo, da so se na sodiščih višjih stopenj zaposlovali pretežno sodniki sodišč nižjih stopenj, ta pa niso uspela zaposliti dovolj novih sodnikov. Ob tem pa sodniki, ki so jih uspeli zaposliti na sodiščih nižjih stopenj, niso vedno imeli zadostnih izkušenj.

Glede na obstoječo sistemizacijo delovnih mest na sodiščih so še nezasedena delovna mesta, in sicer v letu 2009 je bilo nezasedenih 127 sodniških delovnih mest in 83 delovnih mest sodnega osebja. Podatke o številu sistemiziranih in dejansko zasedenih delovnih mestih na sodiščih sodnikov in sodnega osebja po vrstah sodišč v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009 prikazujemo v tabeli 20.

⁹⁰ Sodna statistika 1–9 2010.

Tabela 20: Podatki o številu sistemiziranih in dejansko zasedenih delovnih mestih na sodiščih sodnikov in sodnega osebja po vrstah sodišč v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009

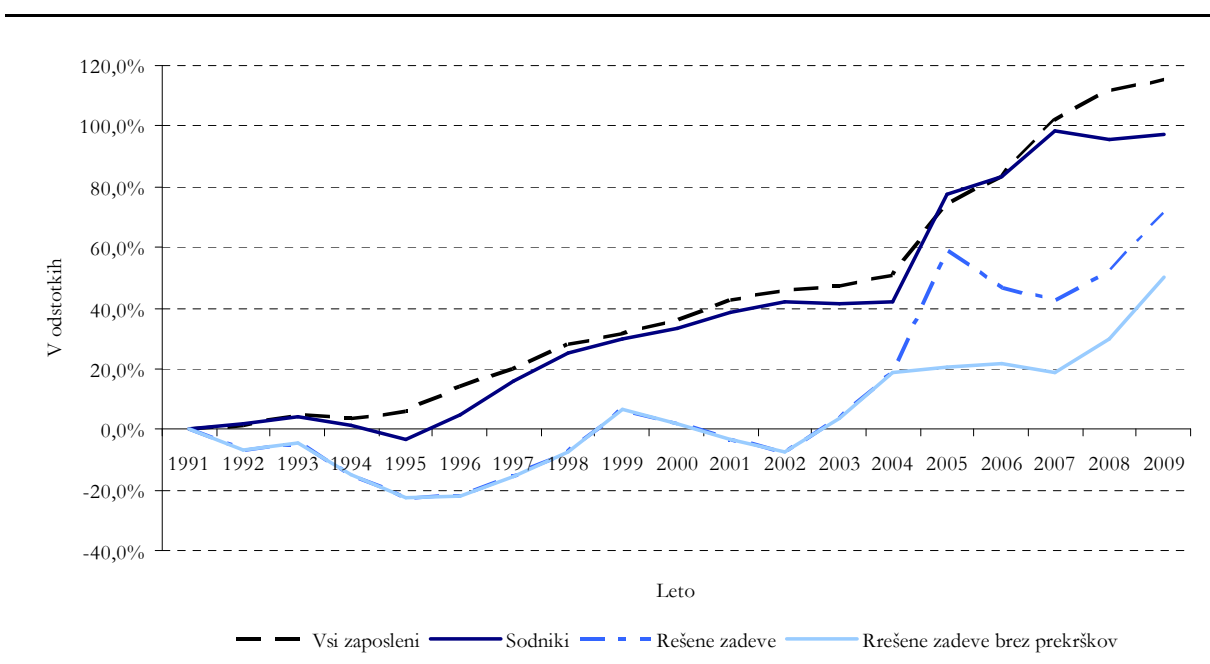
Vrsta sodišča	Kategorija	2005	2006	2007	2008	2009
Vrhovno sodišče	Število sodnikov glede na sistemizacijo	39	39	43	43	42
	Število zaposlenih sodnikov	38	39	43	41	41
	Razlika	1	0	0	2	1
	Število sodnega osebja glede na sistemizacijo	78	93	113	130	132
	Število zaposlenega sodnega osebja	70	76	99	118	121
	Razlika	8	17	14	12	11
Višja sodišča	Število sodnikov glede na sistemizacijo	144	151	165	169	169
	Število zaposlenih sodnikov	142	145	157	152	153
	Razlika	2	6	8	17	16
	Število sodnega osebja glede na sistemizacijo	118	133	148	159	159
	Število zaposlenega sodnega osebja	118	122	138	144	145
	Razlika	0	11	10	15	14
Okrožna sodišča	Število sodnikov glede na sistemizacijo	253	273	300	304	304
	Število zaposlenih sodnikov	242	251	273	270	267
	Razlika	11	22	27	34	37
	Število sodnega osebja glede na sistemizacijo	844	912	981	1.042	1.041
	Število zaposlenega sodnega osebja	831	883	955	998	1.019
	Razlika	13	29	26	44	22
Okrajna sodišča	Število sodnikov glede na sistemizacijo	473	511	567	577	577
	Število zaposlenih sodnikov	439	470	510	503	513
	Razlika	34	41	57	74	64
	Število sodnega osebja glede na sistemizacijo	1.417	1.553	1.686	1.838	1.838
	Število zaposlenega sodnega osebja	1.390	1.460	1.637	1.787	1.818
	Razlika	27	93	49	51	20
Delovna in socialna sodišča	Število sodnikov glede na sistemizacijo	54	54	54	54	54
	Število zaposlenih sodnikov	54	50	50	48	49
	Razlika	0	4	4	6	5
	Število sodnega osebja glede na sistemizacijo	101	107	107	111	112
	Število zaposlenega sodnega osebja	100	106	106	106	109
	Razlika	1	1	1	5	3
Višje delovno in socialno sodišče	Število sodnikov glede na sistemizacijo	18	19	21	19	19
	Število zaposlenih sodnikov	18	18	15	17	16
	Razlika	0	1	6	2	3
	Število sodnega osebja glede na sistemizacijo	19	22	26	28	28
	Število zaposlenega sodnega osebja	14	18	19	18	18
	Razlika	5	4	7	10	10
Upravno sodišče	Število sodnikov glede na sistemizacijo	28	30	37	38	38
	Število zaposlenih sodnikov	28	29	35	36	37
	Razlika	0	1	2	2	1
	Število sodnega osebja glede na sistemizacijo	36	41	48	50	50
	Število zaposlenega sodnega osebja	36	40	46	46	47
	Razlika	0	1	2	4	3
Vsa sodišča skupaj	Število sodnikov glede na sistemizacijo	1.009	1.077	1.187	1.204	1.203
	Število zaposlenih sodnikov	961	1.002	1.083	1.067	1.076
	Razlika	48	75	104	137	127
	Število sodnega osebja glede na sistemizacijo	2.613	2.861	3.109	3.358	3.360
	Število zaposlenega sodnega osebja	2.559	2.705	3.000	3.217	3.277
	Razlika	54	156	109	141	83

Vir: vrhovno sodišče.

S spremembo ZSS⁹¹ v letu 2007 glede izdelave obrazloženega mnenja o ustreznosti kandidatov se je skrajšal čas trajanja postopka za zapolnitev prostih sodniških mest. Povprečno trajanje razpisnih postopkov na okrajnih sodiščih se je zmanjšalo z 250 dni v letu 2005 na 118 dni v letu 2008, na okrožnih sodiščih pa s 165 dni v letu 2005 na 85 dni v letu 2008⁹².

Preverili smo, ali se je s povečevanjem števila vseh zaposlenih v sodstvu povečalo tudi število rešenih zadev in ločeno, ali se je s povečanjem sodnikov povečalo tudi število rešenih zadev. Na sliki 12 predstavljamo rast števila zaposlenih v sodstvu skupaj, števila sodnikov, števila rešenih zadev ter števila rešenih zadev brez prekrškov glede na leto 1991.

Slika 12: Gibanje števila zaposlenih v sodstvu skupaj, števila sodnikov, števila rešenih zadev ter števila rešenih zadev brez prekrškov glede na leto 1991



Opomba: Prekrški so upoštevani od leta 2005.

Vir: vrhovno sodišče.

Rast števila rešenih zadev sicer narašča z rastjo števila zaposlenih v sodstvu, vendar je rast števila rešenih zadev počasnejša kot rast števila zaposlenih, kar pomeni, da produktivnost ni sledila povečanemu zaposlovanju. Da bi to preverili, smo izvedli regresijsko analizo in ugotovili, da število zaposlenih v sodstvu statistično pomembno vpliva na število rešenih zadev. V uporabljenem modelu pojasnjevanja gibanja števila rešenih zadev smo vključili le eno spremenljivko, in sicer število zaposlenih v sodstvu, ki po ugotovitvah modela pojasni kar 82,0 odstotkov spreminjanja števila rešenih zadev. Na podlagi regresijske analize smo ugotovili, da je povečanje števila zaposlenih za 1 vplivalo na povečanje rešenih zadev za 188,5 na leto.

⁹¹ 1. člen ZSS-H, Uradni list RS, št. 57/07.

⁹² Doseženi cilji na področju pravosodja v mandatu 2005–2008, Ministrstvo za pravosodje, september 2008, [URL: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/publikacije/2005-2008_dosezeni_cilji.pdf], december 2010.

3.4 Stimulativno nagrajevanje

Stimulativno nagrajevanje je v projektu Lukenda določeno kot eden glavnih ukrepov za zagotovitev večje učinkovitosti sodstva in odpravo sodnih zaostankov. Ukrep je bil namenjen sodnikom in sodnemu osebju. Za realizacijo tega ukrepa so se po letu 2006 s spremembo in dopolnitvijo ZSS⁹³, ZS⁹⁴, Zakona o sistemu plač v javnem sektorju⁹⁵ (v nadaljevanju: ZSPJS) uvedle rešitve, ki so omogočile stimulativno nagrajevanje tistih sodnikov in sodnega osebja, ki so odpravljali sodne zaostanke.

Sodniki so lahko prejemali redno delovno uspešnost in delovno uspešnost iz povečanega obsega dela do leta 2009, ko je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju⁹⁶ in so se sodniška mesta uvrstila v višje plačne razrede, možnosti stimulativnega nagrajevanja sodnikov pa so bile odpravljene.

V reviziji nas je zanimala predvsem delovna uspešnost iz povečanega obsega dela iz sredstev za posebne projekte, to je iz projekta Lukenda. V skladu z ZSPJS je podrobnejše pogoje, merila in obseg plačila delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela določil sodni svet. Ta je tudi sprejel Merila za povečan obseg dela⁹⁷, ki določajo, da predsednik sodišča na podlagi dogovora s sodnikom, ki izpolnjuje pogoje za napredovanje, sprejme pisno odločitev o povečanem obsegu dela oziroma nadpovprečni obremenitvi sodnika ter o plačilu za povečan obseg dela oziroma nadpovprečno obremenjenost⁹⁸. Z dogovorom se je sodnik zavezal, da bo reševal dodatne zadeve, v dogovoru pa so se določile tudi druge zadeve, predvsem sodni zaostanki, ki jih naj bi sodnik rešil na podlagi dogovora. Poleg tega je bilo v dogovoru določeno tudi plačilo za rešitev dodatnih zadev⁹⁹. Dogovor med predsednikom sodišča in sodnikom je moralo potrditi vrhovno sodišče, ki je delovno uspešnost tudi izplačalo. Mesečno plačilo za povečan obseg dela se je določilo glede na število rešenih dodatnih zadev in se je izrazilo v odstotku preseženega dela glede na mesečno povprečje na oddelku, na tistih sodiščih, kjer nimajo oddelkov, pa na sodišču oziroma na državnem povprečju na tistem področju, kjer je sodnik reševal zadeve¹⁰⁰.

Merila sodnega sveta za povečan obseg dela so določala samo potrebni obseg sodnikovega dela, kvaliteto dela pa samo posredno s pogojem, da sodnik izpolnjuje pogoje za napredovanje. Potrebni obseg sodnikovega dela ni bil vezan na določen pričakovan obseg sodnikovega dela, ampak povprečje na oddelku, sodišču ali državi (odvisno od velikosti sodišča), zato je dal prednost sodnikom na manj učinkovitih sodiščih. To pomeni, da so lahko na sodišču, na katerem sodniki v povprečju niso dosegali pričakovanega obsega dela, sodniki prejeli delovno uspešnost že za opravljen pričakovan obseg dela ali celo manjši obseg. Merila so tudi dopuščala, da so bili sodniki nagrajeni za reševanje zadev, ki niso bile opredeljene kot sodni zaostanki.

⁹³ 50. člen, Uradni list RS, št. 17/06.

⁹⁴ 75.b člen.

⁹⁵ 22. f člen, Uradni list RS, št. 95/07-UPB7, 58/08, 80/08.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 91/09.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 3/08.

⁹⁸ 2. člen Meril za povečan obseg dela.

⁹⁹ 3. člen Meril za povečan obseg dela.

¹⁰⁰ 4. člen Meril za povečan obseg dela.

Upoštevanje meril sodnega sveta za povečan obseg dela smo preverili za sodnike, ki so prejeli plačilo za povečan obseg dela v letih 2008 in 2009. Ugotovili smo, da v letu 2008 od 200 sodnikov¹⁰¹, ki so prejeli plačilo za povečan obseg dela iz sredstev namenjenih stimulativnemu nagrajevanju na področju odprave sodnih zaostankov, trije sodniki niso dosegli niti pričakovanega obsega dela, 65 sodnikov pa je naredilo manj, kot je bilo povprečje na sodišču, kjer so opravili povečan obseg dela. V letu 2009 pa je vseh pet sodnikov, ki so prejeli plačilo za povečan obseg dela, opravilo večji obseg dela, kot je bilo povprečje na sodišču, na katerem so opravili povečan obseg dela.

Možnost stimulativnega nagrajevanja sodnega osebja je bila do 1. 6. 2008 opredeljena z Uredbo o pogojih in višini dodatka za plačilo povečanega obsega dela¹⁰², po tem pa z Uredbo o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke¹⁰³. Obe uredbi določata možnost nagrajevanja na podlagi sodelovanja pri posebnih projektih. V projektu Lukenda pa je določeno, da se del plače za delovno uspešnost iz povečanega obsega dela lahko izplača sodnemu osebju za dodatno opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu na podlagi naslednjih kriterijev¹⁰⁴:

- obseg dela,
- strokovnost pri delu,
- pravočasno izvajanje nalog.

Vrhovno sodišče je konec leta 2007 predsednikom sodišč poslalo dopis, v katerem jih je pozvalo, da določijo pričakovani obseg dela oziroma število opravil za posamezno uradniško in strokovno-tehnično delovno mesto s posebnim aktom, h kateremu bo vrhovno sodišče dalo soglasje.

Sredstva za stimulativno nagrajevanje sodnikov in sodnega osebja se izplačujejo od leta 2008, in sicer iz državnega proračuna s proračunske postavke 8873 *Projekt Lukenda*. Namenska sredstva so bila dodeljena vrhovnemu sodišču za reševanje sodnih zaostankov za vsa sodišča v državi. Vrhovno sodišče je sredstva razdelilo med sodišča na podlagi obsega plač zaposlenih. Podatki o sredstvih državnega proračuna, namenjenih stimulativnemu nagrajevanju sodnikov in sodnega osebja, ter številu sodnikov in sodnega osebja, ki so sodelovali v programih povečanega obsega dela, so prikazani v tabeli 21.

¹⁰¹ Preveritev je bila izvedena za 199 sodnikov, ker za enega sodnika ni bilo mogoče pridobiti ocene doseganja pričakovanega obsega dela.

¹⁰² Uradni list RS, št. 48/06, 23/07.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

¹⁰⁴ Projekt Lukenda, št. 70000-7/2007/18, z dne 28. 11. 2007.

Tabela 21: Stimulativno nagrajevanje sodnikov in sodnega osebja v letih 2008 in 2009

Kategorija	2008	2009
Načrtovana sredstva v evrih	6.198.607	1.317.000
Porabljena sredstva v evrih	1.344.389	1.118.716
Število vključenih sodnikov	200	5
Število vključenega sodnega osebja	302	346
Število dodatno rešenih zadev	7.169	*

* Za leto 2009 vrhovno sodišče ni predložilo natančnega podatka. Predložilo je poročilo o izvajanju projektov zemljiška knjiga in izvršba, v okviru katerih se je na navedenih področjih povečalo število rešenih zadev.

Viri: obrazložitev zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, podatki vrhovnega sodišča.

Realizirana sredstva na proračunski postavki so bila znatno manjša od načrtovanih, kar so na vrhovnem sodišču utemeljili s sodniško stavko, ki je potekala v letih 2008 in 2009. Po letu 2009 je bilo stimulativno nagrajevanje sodnikov odpravljeno, stimulativno nagrajevanje sodnega osebja pa se nadaljuje. Možnost stimulativnega nagrajevanja sodnikov se je po navedbah vrhovnega sodišča prenehala uporabljati, preden je bilo mogoče vzpostaviti ustrezen sistem za stimulativno nagrajevanje sodnikov. Zaradi kratkega obdobja delovanja sistema tudi ni bilo mogoče ustrezno oceniti, pokazale pa so se določene težave, in sicer predvsem pri interpretaciji meril sodnega sveta in pri ugotavljanju, ali so bile dodatno rešene zadeve dejansko sodni zaostanki.

3.4.1 Pričakovani obseg dela sodnikov

Pričakovani obseg dela sodnikov je normativno določen. Do leta 2010 so obseg pričakovanega obsega dela sodnikov določala Merila za pričakovani obseg sodnikovega dela¹⁰⁵, v katerih je za posamezno vrsto sodišča določeno pričakovano število rešenih zadev po posameznih vrstah zadev in Merila za ocenjevanje kakovosti dela sodnikov¹⁰⁶, v katerih je določen način ocenjevanja kakovosti dela sodnikov. Ocenjevanje učinkovitosti dela sodnikov in sodišč izvaja sodni svet, vendar pa v oceni ni upoštevana ocena kakovosti sodnikov. Oceno kakovosti dela za vsakega sodnika na tri leta izdelata pristojni personalni svet.

Pojasnilo sodnega sveta

V okviru zadev sodne uprave je predsednik sodišča zadolžen za spremljanje, ugotavljanje in analiziranje učinkovitosti sodnikov, kar zajema tudi oceno pokazateljev kakovosti sojenja.

Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da lahko navedeni način ocenjevanja sodnikovega dela spodbuja k reševanju zadev, s katerimi sodniki lažje izpolnijo pričakovan obseg dela. Obstaja tudi tveganje, da sodišča neenotno evidentirajo podatke o zadevah, zato sta tako realnost posameznih ocen učinkovitosti dela

¹⁰⁵ Št. 4/06-3/7 z dne 7. 9. 2006, [URL: http://www.sodni-svet.si/filelib/merila_za_pricakovani_obseg_dela_7_9_06.doc], december 2010.

¹⁰⁶ Št. 4/05-3/8 z dne 8. 12. 2005, [URL: http://www.sodni-svet.si/filelib/merila_za_kakovost-8.12.05.doc], december 2010.

sodnikov in sodišč kot tudi primerljivost ocen med sodišči vprašljivi. Podatki o učinkovitosti sodnikov glede doseganja pričakovanega obsega dela so prikazani v tabeli 22, podatki o povprečni učinkovitosti sodišč po vrstah sodišč pa v tabeli 23.

Tabela 22: Učinkovitost sodnikov pri doseganju pričakovanega obsega dela v letih od 2005 do vključno 2009

Kategorija/Leto	2005	2006	2007*	2008	2009
Število sodnikov, ki dosegajo pričakovan obseg dela	783	956	/	1.034	1.006
Število sodnikov, ki ne dosega pričakovanega obsega dela	98	127	/	135	118
Delež sodnikov, ki ne dosega pričakovanega obsega dela (v odstotkih)	11,1	11,7	/	11,5	10,5

Opomba: Po navedbi sodnega sveta so bili podatki za leto 2007 poškodovani, zato jih niso mogli posredovati v elektronski obliki, primerni za analizo podatkov.

Vir: podatki sodnega sveta o učinkovitosti dela sodnikov in sodišč.

Na podlagi podatkov iz tabele 22 lahko ugotovimo, da se je delež sodnikov, ki niso dosegli pričakovanega obsega dela glede na vse sodnike v zadnjih letih vseskozi gibal med 10,5 odstotka sodnikov v letu 2009 in 11,7 odstotka sodnikov v letu 2006.

Pojasnilo sodnega sveta

Vzroke morebitne manjše delovne učinkovitosti skupaj s sodnikom in vodjem oddelka ugotavlja predsednik sodišča, ki o ugotovitvah seznani sodni svet ob vsakoletni predložitvi podatkov o učinkovitosti sodnika.

Tabela 23: Povprečna učinkovitost posamezne vrste sodišč v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009, izražena v odstotku doseganja pričakovanega obsega dela

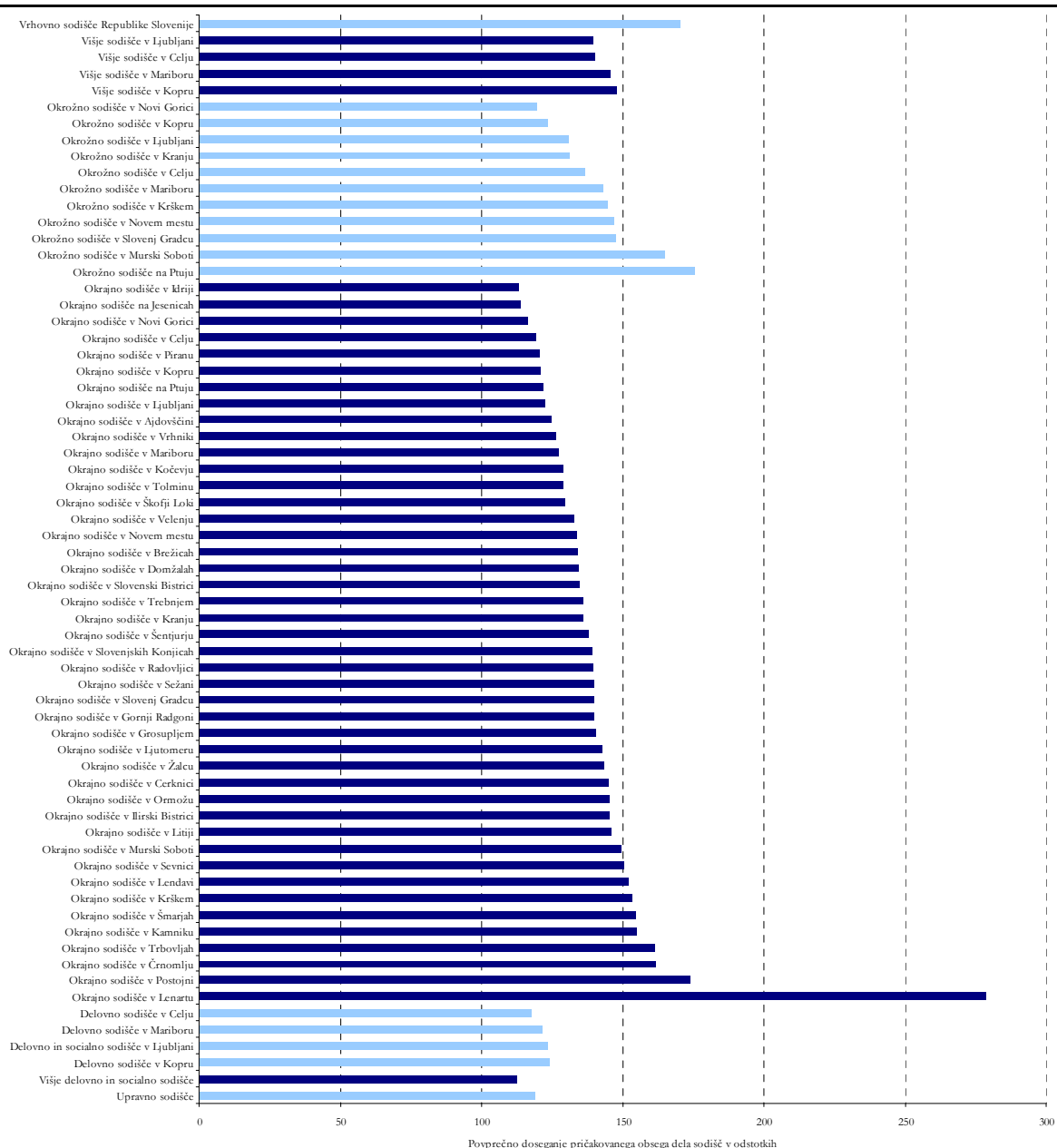
Vrsta sodišča/leto	2005	2006	2007*	2008	2009	Razlika v odstotnih točkah
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6)-(2)
Okrajna sodišča	136,1	131,4	/	129,3	129,7	(6,4)
Okrožna sodišča	144,1	138,0	/	127,4	136,2	(7,9)
Višja sodišča	165,7	139,4	/	132,8	130,5	(35,2)
Vrhovno sodišče	159,3	157,7	/	180,9	182,7	23,4
Delovna in socialna sodišča	115,7	130,1	/	120,5	123,5	7,8
Višje delovno in socialno sodišče	103,7	125,7	/	108,7	111,7	8,0
Upravno sodišče	122,7	127,0	/	114,3	111,6	(11,1)

Opomba: Po navedbi sodnega sveta so bili podatki za leto 2007 poškodovani, zato jih niso mogli posredovati.

Vir: podatki sodnega sveta o učinkovitosti dela sodnikov in sodišč.

Če kot kriterij učinkovitosti upoštevamo določen pričakovani obseg sodnikovega dela, se je od leta 2005 do vključno leta 2009 povečala učinkovitost na vrhovnem sodišču, na delovnih in socialnih sodiščih ter višjemu delovnem in socialnem sodišču, na ostalih sodiščih, to je okrajnih, okrožnih, višjih in upravnem sodišču, pa se je zmanjšala, kar je prikazano v tabeli 23.

Slika 13: Povprečno doseganje pričakovanega obsega dela sodišč v letih od 2005 do vključno 2009



Vir: sodni svet¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Po navedbah sodnega sveta so bili podatki za leto 2007 poškodovani, zato jih niso mogli posredovati v elektronski obliki, primerni za analizo podatkov.

Učinkovitost posameznih sodišč glede doseganja določenega pričakovanega obsega dela sodnika je precej različna, tudi med istovrstnimi sodišči, kar je razvidno s slike 13. Tako je Okrajno sodišče v Celju doseglo 110,1 odstotka pričakovanega obsega dela, v Lenartu pa 248,6 odstotka doseganja pričakovanega obsega dela, Okrožno sodišče v Novi Gorici 116,7 odstotka doseganja pričakovanega obsega dela, na Ptujju pa 174,7 odstotka doseganja pričakovanega obsega dela, ter Višje sodišče v Mariboru 128,0 odstotkov doseganja pričakovanega obsega dela, v Celju pa 133,4 odstotka doseganja pričakovanega obsega dela.

V letu 2010 so se s spremembo in dopolnitvijo ZS¹⁰⁸ povečale pristojnosti sodnega sveta, predvsem njegova odgovornost za ugotavljanje in analiziranje učinkovitosti dela sodišč. Spremenil se je tudi način ocenjevanja dela sodnikov in sodišč. Merila za najmanjši pričakovani obseg dela in merila za ocenjevanje kakovosti dela sodnikov so nadomestila merila za kakovost dela sodnikov za oceno sodniške službe in merila za kakovost dela sodišč, ki jih je v letu 2010 sprejel sodni svet¹⁰⁹. Merila za kakovost dela sodišč naj bi bila ena izmed podlag za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti posameznih sodišč.

3.5 Usposabljanje

Pogoste spremembe predpisov, informatizacija procesov in pospešeno zaposlovanje so razlogi, zaradi katerih je razumljiva skrb za učinkovitost sistema usposabljanja sodnikov in sodnega osebja. Usposabljanje v sodstvu je ukrep, predviden tudi v projektu Lukenda.

Usposabljanje sodnikov in sodnega osebja izvajata Center za izobraževanje v pravosodju (v nadaljevanju: CIP), ki deluje znotraj ministrstva kot samostojna enota, in Evidenčni oddelek vrhovnega sodišča. Do leta 2006 je usposabljanje sodnikov in sodnega osebja izvajalo samo vrhovno sodišče.

CIP organizira in skrbi za izvedbo različnih oblik stalnega usposabljanja sodnikov, tožilcev, državnih pravobranilcev, strokovnih sodelavcev ter sodnega osebja, organizira in skrbi za izvedbo pravnih državnih izpitov ter drugih preizkusov znanja za potrebe v pravosodju, skrbi za izvajanje izobraževanja sodniških pripravnikov in izdaja strokovne publikacije¹¹⁰.

Delovanje CIP se financira iz državnega proračuna. Podatki o številu izvedenih usposabljanj in porabljenih sredstvih državnega proračuna so prikazani v tabeli 24.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 96/09.

¹⁰⁹ Zapis sklepov 29. seje sodnega sveta z dne 23. 11. 2010.

¹¹⁰ [URL: http://www.mp.gov.si/si/delovna_podrocja/center_za_izobrazevanje_v_pravosodju/], december 2010.

Tabela 24: Število izvedenih usposabljanj in porabljena sredstva državnega proračuna

Leto	v evrih				
	2005	2006	2007	2008	2009
09012004 Strokovno izpopolnjevanje v pravosodju	273.549	338.173	446.413	790.544	861.233
5250 Sredstva Centra za izobraževanje v pravosodju	89.236	142.221	238.304	442.590	409.482
Število izvedenih usposabljanj	103	139	192	301	259

Viri: zaključni računi državnega proračuna za leto 2005, 2006, 2007 in 2008, predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2009 ter poročilo Doseženi cilji na področju pravosodja v mandatu 2005–2008.

Sredstva, namenjena usposabljanju, so se od leta 2005 do leta 2009 povečala za 587.684 evrov oziroma za 214,8 odstotka, sredstva CIP pa so se v tem obdobju povečala za 320.246 evrov oziroma za 358,9 odstotka. Povečalo se je tudi število izvedenih usposabljanj, in sicer za 156 usposabljanj oziroma za 151,46 odstotka.

Kljub temu, da je bil CIP v letu 2006 prestavljen z vrhovnega sodišča na ministrstvo, se nekatera usposabljanja še vedno izvajajo tudi na vrhovnem sodišču. Gre predvsem za usposabljanja, neposredno povezana s projekti, ki jih izvaja vrhovno sodišče, in sicer zemljiška knjiga, izvršba, informatizacija vpisnikov in baza sodne prakse. Podatke o številu izvedenih usposabljanj vrhovnega sodišča predstavljamo v tabeli 25.

Tabela 25: Število izvedenih usposabljanj vrhovnega sodišča v obdobju od leta 2005 do leta 2009

Leto	2005	2006	2007	2008	2009
Število izvedenih usposabljanj	49	286	78	45	84

Vir: vrhovno sodišče.

Udeleženci usposabljanj s pomočjo anketnih vprašalnikov¹¹¹ ocenijo kvaliteto usposabljanja in predavateljev, ministrstvo pa ocene analizira¹¹² in glede na ugotovitve spremeni ali dopolni usposabljanje.

Usposabljanja v pravosodju se redno izvajajo. Na vprašanje o smiselnosti prenosa CIP iz vrhovnega sodišča na ministrstvo, je ministrstvo odgovorilo, da vrhovno sodišče izvaja usposabljanja le za sodstvo, ministrstvo pa za celotno pravosodje.

3.6 Izvajanje nadzorov

Nadzori se v sodstvu izvajajo v skladu z ZS¹¹³, ki določa, da opravljanje zadev sodne uprave na prvostopnih sodiščih nadzoruje predsednik sodišča višje stopnje, na sodiščih vseh stopenj pa predsednik

¹¹¹ Primer anketnega vprašalnika Registrska šola 2010, št. 604-2/2010.

¹¹² Primer analiza ankete Registrska šola 2010, št 604-2/2010 z dne 30. 4. 2010.

¹¹³ 67. člen ZS.

vrhovnega sodišča in minister, pristojen za pravosodje, ki izvaja službeni nadzor nad delom sodišč prek predsednikov sodišč višje stopnje oziroma predsednika vrhovnega sodišča. Nadzori nad izvajanjem sodne uprave so vključeni tudi v operativni program dela s spremljajočimi ukrepi, kot del projekta Lukenda.

Ministrstvo in vrhovno sodišče sta v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009 izvedla skupno 63 nadzorov. Zanimali so nas predvsem nadzori, ki bi lahko vplivali na zmanjšanje sodnih zaostankov.

Ministrstvo je v navedenem obdobju, da bi optimiziralo delovanje sodišč, pregledalo administrativno poslovanje 26 sodišč¹¹⁴ oziroma oddelkov, med njimi sta sodne zaostanke obravnavala le dva nadzora, in sicer pregled administrativnega poslovanja pri vrhovnem sodišču – upravni oddelek o dodeljevanju zadev sodnikom¹¹⁵ in nadzor nad vpisniki pri Okrožnem sodišču v Celju o reševanju starejših zadev in označevanju zadev¹¹⁶. Glede na prakso ministrstva pri izvajanju nadzorov so bila pregledanim sodiščem poslana poročila o pregledu ter priporočila za odpravo napak in pomanjkljivosti.

Vrhovno sodišče in višja sodišča so v obdobju od leta 2005 do leta 2009 izvedla nadzor na 37 sodiščih. Vsi nadzori so se nanašali tudi na problematiko sodnih zaostankov.

Iz primera odredbe o pregledu dela sodišča je razvidno, da vrhovno sodišče pri izvajanju nadzorov preveri pravilnost uporabe procesnega in materialnega prava ter kvaliteto sodne odločbe v pravnomočno rešenih zadevah, razloge za nastanek sodnih zaostankov s pregledom spisov v nerešenih zadevah in spoštovanje vrstnega reda reševanja zadev.

Posebno vlogo pri nadzorih ima nadzorstvena odločba na podlagi ZVPSBNO. Če stranka meni, da sodišče po nepotrebnem odlašajo z odločanjem, lahko pri sodišču, ki obravnava zadevo, vloži pisno nadzorstveno pritožbo, o kateri odloča predsednik sodišča. Če predsednik sodišča ugotovi, da je do nepotrebne odlašanja z odločanjem v zadevi prišlo zaradi preobremenjenosti ali daljše odsotnosti sodnika, lahko odredi, da se zadeva predodeli. Lahko predlaga tudi dodelitev dodatnega sodnika na sodišče ali odredi izvedbo drugih ukrepov v skladu z zakonom, ki ureja sodniško službo¹¹⁷. Od leta 2007¹¹⁸ do vključno leta 2009 so sodišča sprejela 8.516 vlog za izdajo nadzorstvenih odločb.

Ob nadzorstveni pritožbi in predlogu za določitev roka v skladu z ZVPSBNO lahko predsednik sodišča višje stopnje odredi sam ali na predlog ministrstva pregled poslovanja sodišča v zadevi, v kateri se stranka pritožuje, in o ugotovitvah, če je pregled opravljen na predlog ministra, pisno poroča ministru. Če je pregled opravljen na pobudo predsednika sodišča višje stopnje, pa izvod poročila posreduje predsedniku sodišča, kjer je opravil pregled. Minister in predsednik sodišča, kjer je bil opravljen pregled, lahko podatke oziroma ocene iz poročila uporabita za izvedbo ali predlaganje uvedbe ukrepov ali postopkov po določbah zakona, ki ureja sodniško službo, zlasti glede ocene sodniške službe, postopka ugotavljanja disciplinske odgovornosti sodnika, za izvedbo ali predlaganje uvedbe ukrepov ali postopkov na podlagi

¹¹⁴ Poročilo o izvajanju programa za povečanje učinkovitosti sodstva in odprave sodnih zaostankov – projekt Lukenda, oktober 2008.

¹¹⁵ Poročilo št. 713-3/2001 z dne 10. 5. 2005.

¹¹⁶ Poročilo št. 023-96/2009 z dne 3. 7. 2009.

¹¹⁷ 6. člen ZVPSBNO.

¹¹⁸ ZVPSBNO se ni uporabljal pred 2007.

drugih zakonskih pristojnosti ali obveznosti ministrstva, zlasti za oceno službe državnega tožilca ali postopka ugotavljanja disciplinske odgovornosti državnega tožilca¹¹⁹.

Pravne podlage za izvajanje nadzora obstajajo, nadzori pa se ne nanašajo dovolj pogosto na področja, kjer so po naši oceni tveganja največja, in sicer reševanje starejših zadev, učinkovitost dela sodnikov, sodnega osebja in sodišč ter učinkovitost in uspešnost vodenja sodišč. Obstaja tudi tveganje, da ministrstvo in vrhovno sodišče ne spremljata dovolj dobro učinkov nadzorov.

Pojasnilo vrhovnega sodišča

Nadzor je predvsem v rokah predsednikov sodišč, ki jih je vrhovno sodišče tudi pozvalo, da spremljajo 25 odstotkov najstarejših zadev.

3.7 Informatizacija sodstva

Informatizacija sodstva je vključena v projekt Lukenda v obliki dveh ukrepov, in sicer popolne informatizacije sodišč¹²⁰ ter oblikovanje enotne statistične baze podatkov za statistično spremljanje dela sodišč po enotnih merilih¹²¹. Kot izvajalec popolne informatizacije sodišč je v projektu Lukenda določeno vrhovno sodišče, za prenovu sodne statistike pa je bilo določeno ministrstvo. Stanje na posameznih projektih informatizacije prikazujemo v tabeli 26.

Tabela 26: Stanje na glavnih projektih informatizacije pravosodja

Naloga	Stanje
Prenova sistema statistične baze podatkov – sodne statistike	Prenova se izvaja v okviru projekta prenova sistema statistične baze podatkov, kjer v drugi fazi poteka izgradnja podatkovnega skladišča, ki naj bi bila v letu 2010 zaključena, v tretji fazi pa je bil objavljen javni razpis za postavitve sistema za poslovno obveščanje, ki naj bi bil zaključen leta 2012.
Informatizacija vpisnikov	Pri informatizaciji vpisnikov gre za skupino projektov, katerih cilj je informatizacija poslovnih procesov sodišč. Na področju informatizacije poslovnih procesov sodišč je približno 95-odstotna pokritost zadev z informacijskimi tehnologijami, kar pomeni, da je približno tolikšen delež zadev, ki prispejo na sodišča, obdelan z informacijskimi sistemi. Projekt informatizacije vpisnikov na Vrhovnem državnem tožilstvu, Okrožnem državnem tožilstvu in državnem pravobranilstvu se izvaja in naj bi bil zaključen do 31. 3. 2011.

¹¹⁹ 73. člen ZS.

¹²⁰ Ukrep V: Popolna informatizacija sodišč.

¹²¹ Ukrep XVII: Oblikovanje enotne statistične baze podatkov za statistično spremljanje dela sodišč po enotnih merilih.

Naloga	Stanje
Projekt elektronske zemljiške knjige	Postopek je informatiziran od leta 2000, povprečna naložitev v zemljiško knjigo je 99,7 odstotka, izvaja se projekt prenove na osnovi zakonskih sprememb, ki uvajajo mnoge nove rešitve. Projekt naj bi bil predvidoma zaključen konec leta 2010.
Projekt sodnega registra	Elektronski dostop do registra je zagotovljen, projekt je bil končan februarja 2008.
Projekt civilnih postopkov	Postopek je bil informatiziran do konca leta 2008, projekt prenove zaradi uvajanja novih funkcionalnosti e-poslovanja je načrtovan najkasneje do leta 2014.
Projekt sodne uprave	Postopek je informatiziran od leta 2007, vendar na način, ki ne ustreza standardni arhitekturi informacijskega sistema sodstva, zato je projekt prenove načrtovan najkasneje do leta 2014.
Projekt izvršbe	Postopek je informatiziran od leta 2007 (Centralni oddelek za verodostojno listino od leta 2008). Izvaja se projekt prenove na osnovi zakonskih sprememb, ki uvajajo nekatere nove rešitve. Projekt naj bi bil zaključen leta 2011.
Projekt kazenskih postopkov	Postopek je informatiziran od 1. 1. 2010.
Projekt postopkov o prekrških	Postopek je bil informatiziran, vendar na način, ki ne ustreza standardni arhitekturi informacijskega sistema sodstva. Projekt prenove je načrtovan do leta 2014.
Projekt brezplačne pravne pomoči	Postopek je informatiziran od začetka leta 2009.
Projekt dostopa do izvornih evidenc sodišča	Projekt zagotavlja dostop do izvornih evidenc za sodišča, hkrati pa zagotavlja dostop do lastnih evidenc za pooblašcene uporabnike zunaj sistema sodstva. Trenutno uporabniki na sodiščih dostopajo do več deset izvornih evidenc, njihovo število pa v skladu s potrebami in informatizacijo postopkov stalno narašča.
Projekti uvedbe avdio in video snemalnih naprav na sodiščih in videokonferenčnih sistemov	Projekt je bil zaključen v letu 2010.
Projekt plačevanja sodnih taks	Projekt se izvaja znotraj posameznih področij.
Projekt prenove sistema centralne kazenske evidence	Projekt se je izvajal znotraj projekta kazenskih postopkov, ki je bil zaključen 1. 1. 2010.

Vira: ministrstvo¹²² in vrhovno sodišče.

¹²² Popolna informatizacija sodišč, poročilo ministrstva z dne 13. 8. 2010.

Na podlagi poročil ministrstva in vrhovnega sodišča lahko ugotovimo, da se večina projektov izvaja, kar nekaj projektov pa je bilo že zaključenih.

Informatizacija pravosodnega sistema se od leta 2008 izvaja tudi v okviru projekta E-pravosodja¹²³, ki je osrednji predmet Strategije informatizacije pravosodnega sistema 2008–2013 (v nadaljevanju: strategija). Strategija določa 17 različnih ciljev, ki so razporejeni po naslednjih ključnih področjih:

- vzpostavitev sodelovanja med pravosodnimi (in drugimi) institucijami, vzpostavitev varne povezanosti pravosodnih sistemov in zagotovitev sodelovanja vseh nosilcev;
- prenova in nadgradnja informacijske in komunikacijske infrastrukture;
- razvoj informacijskih rešitev za podporo poslovnim, odločitvenim in podpornim procesom na vseh ravneh;
- vzpostavitev sistema ravnanja z znanjem in sistema izobraževanja v pravosodju.

Informatizacijo sodišč izvaja Center za informatiko, ki je del vrhovnega sodišča. Poraba sredstev za informatizacijo sodišč v državnem proračunu na podprogramu 09024104 *Informatizacija sodišč* v obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009 je prikazana v tabeli 27.

Tabela 27: Poraba sredstev državnega proračuna na podprogramu 09024104 *Informatizacija sodišč*

	v evrih				
Leto	2005	2006	2007	2008	2009
Poraba sredstev	3.525.221	4.046.370	4.131.464	4.537.655	4.127.227

Viri: zaključni računi državnega proračuna za leto 2005, 2006, 2007 in 2008, podatki zaključnega računa državnega proračuna za leto 2009.

V obdobju od leta 2005 do vključno leta 2009 je bilo za informatizacijo sodišč iz državnega proračuna namenjeno in izplačano najmanj 20.367.937 evrov. Sredstva naj bi bila porabljena za namestitve in uporabo povezanih lokalnih računalniških mrež, nakup in vzdrževanje standardne namizne računalniške opreme, razvoj in uporabo specializiranih informacijskih sistemov za spremljanje sodnih postopkov, sodnih registrov in pravnega informacijskega sistema ter za izobraževanje sodnikov, strokovnih sodelavcev in sodnega osebja¹²⁴.

Procesi informatizacije pravosodja so se v zadnjih letih pospešili. Ocenjujemo, da se bodo pozitivni učinki, predvsem v obliki večje učinkovitosti sodstva in natančnejših evidenc, lahko pokazali šele v prihodnosti. Še vedno pa obstaja tveganje, da nekateri subjekti sodnega sistema, predvsem sodni svet, niso zadostno vključeni v informatizacijo sodstva.

¹²³ Strategija informatizacije slovenskega pravosodnega sistema 2008-2013, Ministrstvo za pravosodje, [URL: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/publikacije/strategija_e-pravosodje_2008-2013.pdf], december 2010.

¹²⁴ Zaključni računi proračuna Republike Slovenije za leta 2005, 2006, 2007, 2008 in predlog zaključnega računa Republike Slovenije za leto 2009.

3.8 Spodbujanje alternativnega reševanja sporov

Spodbujanje alternativnega reševanja sporov v obravnavanih projektih zmanjševanja oziroma odprave sodnih zaostankov ni bil opredeljen kot poseben ukrep, obravnavamo pa ga, ker se omenja kot dejavnik za zmanjšanje sodnih zaostankov.

Ena od možnosti za zmanjšanje obremenitve sodišč je zmanjšanje števila zadev, o katerih mora sodišče odločiti s spodbujanjem alternativnega reševanja sporov. Pripad novih zadev se je namreč v obdobju od leta 1990 do vključno leta 2009 na sodišča povečal za 66,1 odstotka, brez upoštevanih v letu 2005 vključenih prekrškov pa se je povečal za 39,1 odstotka. V okviru spodbujanja alternativnega reševanja sporov gre predvsem za dve obliki reševanja sporov, mediacijo¹²⁵ in arbitražo¹²⁶. Arbitraža se izvaja predvsem na področju gospodarskih sporov.

Zakon o alternativnem reševanju sodnih sporov¹²⁷ (v nadaljevanju: ZARSS) strankam v sodnih sporih zagotavlja možnost, da te spore rešijo v okviru postopkov alternativnega reševanja sporov, če tako želijo. Okrajna, okrožna ter delovna in socialna sodišča morajo na podlagi ZARSS strankam v gospodarskih, delovnih, družinskih in drugih civilnopравnih razmerjih ponuditi vsaj en program alternativnega reševanja sporov. Sodišča morajo strankam obvezno omogočiti uporabo mediacije, lahko pa tudi uporabo drugih oblik alternativnega reševanja sporov¹²⁸.

Mediacija pomeni postopek, v katerem stranke prostovoljno s pomočjo nevtralne tretje osebe (mediatorja) skušajo doseči mirno rešitev spora, ki izvira iz pogodbenega ali drugega pravnega razmerja ali je v zvezi z njima, ne glede na to, ali se za ta postopek uporablja izraz mediacija, conciliacija, pomirjanje, posredovanje v sporih ali drug podoben izraz¹²⁹. Podatki o mediacijah v letu 2009 po vrstah sodišč so prikazani v tabeli 28.

¹²⁵ Zakon o mediaciji v civilnih in gospodarskih zadevah (v nadaljevanju: ZMCGZ), Uradni list RS, št. 56/08.

¹²⁶ Zakon o arbitraži, Uradni list RS, št. 45/08.

¹²⁷ Uradni list RS, št. 97/09.

¹²⁸ 4. člen ZARSS.

¹²⁹ Prva točka prvega odstavka 3. člena ZMCGZ.

Tabela 28: Izvedeni postopki mediacij po vrstah sodišč v letu 2009

Kategorija/vrsta sodišča	Okrajna sodišča ¹³⁰	Okrožna sodišča ¹³¹	Višja sodišča ¹³²	Delovna in socialna sodišča ¹³³	Skupaj
Nerešene zadeve na začetku obdobja	255	727	0	0	982
Prejete zadeve	904	4.750	245	160	6.059
Rešene zadeve skupaj	943	4.347	201	77	5.568
Mediacija uspešna	212	874	4	6	1.096
Mediacija neuspešna	167	910	8	9	1.094
Mediacija delno uspešna	0	0	0	0	0
Rešeno ostalo ¹³⁴	564	2.563	189	62	3.378
Nerešene zadeve na koncu obdobja	216	1.130	44	83	1.473

Opomba: Pred letom 2009 sodna statistika ni evidentirala podatkov o mediacijah.

Vir: sodna statistika za leto 2009¹³⁵.

V programih mediacije lahko postopke mediacije izvajajo mediatorji, ki so uvrščeni na sezname mediatorjev po ZARSS¹³⁶. Na dan 14. 7. 2010 je na seznamu, ki ga vodi ministrstvo, 94 mediatorjev, ki lahko opravljajo mediacije¹³⁷.

Sodišča morajo šele od začetka leta 2010 zagotavljati programe alternativnega reševanja sporov, zato še ni mogoče oceniti, v kakšni meri bo alternativno reševanje sporov dejansko pripomoglo k zmanjšanju oziroma odpravi sodnih zaostankov. Ministrstvo nima ocene o zmanjšanem številu zadev, o katerih mora odločiti sodišče zaradi alternativnega reševanja sporov.

¹³⁰ Zbirno poročilo vsebuje le podatke o delu Okrajnih sodišč v Celju in Ljubljani, v katerih je bil mediacijski vpisnik že dodeljen.

¹³¹ Zbirno poročilo vsebuje le podatke o delu Okrožnih sodišč v Celju, Kopru, Kranju, Ljubljani, Mariboru in v Novi Gorici, v katerih je bil mediacijski vpisnik že dodeljen.

¹³² Zbirno poročilo vsebuje le podatke o delu Višjega sodišča v Ljubljani, v katerega je bil mediacijski vpisnik že dodeljen.

¹³³ Zbirno poročilo vsebuje le podatke o delu Delovnih sodišč v Celju in Mariboru ter Delovnega in socialnega sodišča Ljubljani, v katerih je bil mediacijski vpisnik že dodeljen.

¹³⁴ Rešeno ostalo predstavlja zadeve v mediacijskem vpisniku, v katerih je tožba ali soglasje za mediacijo umaknjeno pred razpisom naroka za mediacijo.

¹³⁵ [URL: http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/], december 2010.

¹³⁶ 7. člen ZARSS.

¹³⁷ Seznam mediatorjev na dan 6. 12. 2010,

[URL: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/101206_10715_Mediatorji_po_abc_cedi.pdf], december 2010.

3.9 Priprava in izvajanje programov odprave sodnih zaostankov posameznih sodišč

Ravnanje sodišč pri sodnih zaostankih od leta 2000 določa ZS¹³⁸. Predsednik sodišča mora v skladu s pooblastili v ZS in sodnem redu sprejeti program reševanja sodnih zaostankov, če pride na sodišču do povečanega števila nerešenih zadev zaradi nižje storilnosti od povprečne storilnosti sodišč iste vrste in iste stopnje, ali če je po statističnih podatkih na sodišču izkazan zaostanek v višini pripada zadnjih dvanajst mesecev. Če kljub povečani storilnosti in ob preseganju meril za pričakovani obseg dela sodnikov ni mogoče zagotoviti sojenja brez nepotrebnega odlašanja, se lahko sodišču dodelijo dodatna finančna sredstva za reševanje teh zadev v skladu s sprejetim programom reševanja. O dodelitvi sredstev odloča vrhovno sodišče. Če z opisanimi ukrepi ni mogoče zmanjšati števila nerešenih zadev na razumno mero, se sodišču lahko poveča sistemizacija in odobrijo dodatne zaposlitve.

Projekt Lukenda je v operativnem programu dela glede priprave in izvajanja programov za odpravo sodnih zaostankov na posameznih sodiščih določil več ukrepov, in sicer¹³⁹:

- 14. ukrep Priprava operativnih programov za odpravo sodnih zaostankov za obdobje 2006–2010,
- 15. ukrep Izvajanje operativnih programov za odpravo sodnih zaostankov za obdobje 2006–2010 po posameznih sodiščih,
- 16. ukrep Oblikovanje modela za spremljanje izvajanja operativnih programov za odpravo sodnih zaostankov in načina poročanja izvajalcev programov.

Vrhovno sodišče je v letu 2005 pripravilo Metodologijo oblikovanja operativnih programov dela sodišč, v kateri je opredelilo glavne cilje operativnih programov dela sodišč, in sicer:

- leta 2010 naj posamezno sodišče ne bi imelo več nerešenih sodnih spisov, kot je polovica povprečnega letnega pripada zadev na sodišču;
- sodišča naj pri reševanju zadev upoštevajo roke, opredeljene v sodnem redu, ki so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, skrajšali z 18 mesecev na šest;
- vsak oddelek mora v posameznem letu rešiti najmanj 85 odstotkov državnega povprečja istovrstnih oddelkov.

Sodišča so morala v operativne programe dela sodišč vključiti:

- podatke po enotnih kazalcih z vključenimi pojasnili,
- seznam ukrepov po oddelkih sodišča in ukrepe finančno ovrednotiti,
- predviden čas trajanja odprave sodnih zaostankov oddelka,
- povzetek ukrepov in seštevek potrebnih dodatnih sredstev za izvedbo programa.

Operativne programe za odpravo sodnih zaostankov za obdobje od leta 2006 do vključno leta 2010 so morala posamezna sodišča pripraviti do januarja 2006, in sicer je operativni program za odpravo sodnih zaostankov pripravilo 51 sodišč, štiri pa ne. V okviru operativnih programov naj bi vsako sodišče tudi

¹³⁸ 60. člen ZS, Uradni list RS, št. 28/00.

¹³⁹ Projekt Lukenda, 2005.

moralo zagotoviti individualno spremljanje tistih glavnih zadev, ki po svoji starosti presegajo določen standard, ki mora biti določen tako, da vsebuje 25 odstotkov najstarejših zadev (za vsako vrsto zadev)¹⁴⁰.

Vrhovno sodišče izdeluje četrletne analize poslovanja po posameznih sodiščih, in sicer za vsako sodišče preveri število novih zadev, rešenih zadev, nerešenih zadev, sodnih zaostankov ter število novih, rešenih in nerešenih zadev glede na število zaposlenih. Iz analiz ni razvidno, da bi dejansko stanje na posameznem sodišču primerjali z operativnimi programi za odpravo sodnih zaostankov in na podlagi ugotovljenih odstopanj predlagali ukrepe.

Pojasnilo vrhovnega sodišča

Poslovne odločitve se praviloma sprejemajo na najnižji možni ravni, torej predvsem na sodiščih, ki najbolj poznajo svoje prednosti in pomanjkljivosti.

Večina sodišč je sicer pripravila operativne programe za odpravo sodnih zaostankov in v njih za cilj določila odpravo sodnih zaostankov do konca leta 2010, vendar pa na podlagi podatkov sodne statistike ocenjujemo, da tega cilja sodišča ne bodo uspela uresničiti¹⁴¹. Na to je med opombami k vprašanjem opozorila tudi petina sodišč, ki ocenjujejo, da je cilj nerealen oziroma ga ni mogoče doseči. Vrhovno sodišče četrletno spremlja in analizira izvajanje operativnih programov posameznih sodišč, vendar pa iz teh analiz ni razvidno, da na podlagi ugotovitev tudi predlagajo ukrepe in prilagoditve operativnih programov za odpravo sodnih zaostankov.

Področje zemljiške knjige in izvršbe sta zaradi pripada zadev in nerešenih zadev predmeta posebne pozornosti vrhovnega sodišča, področji pa sta dobili tudi sredstva podprograma proračuna Reševanje sodnih zaostankov – posebni programi in programi sodišč¹⁴². Projekt vrhovnega sodišča na področju zemljiške knjige se je začel leta 2003 in se izvaja v okviru tako imenovane druge faze projekta Herkules. Od začetka leta 2003 do konca leta 2009 se je število nerešenih zadev na področju zemljiške knjige zmanjšalo za 77,4 odstotka, kar prikazujemo na sliki 14. Vrhovno sodišče v okviru projekta vsakodnevno sodeluje s sodišči in spremlja pripad zadev, pripravlja in izvaja zemljiškknjižne šole ter predlaga ustrezne spremembe predpisov¹⁴³.

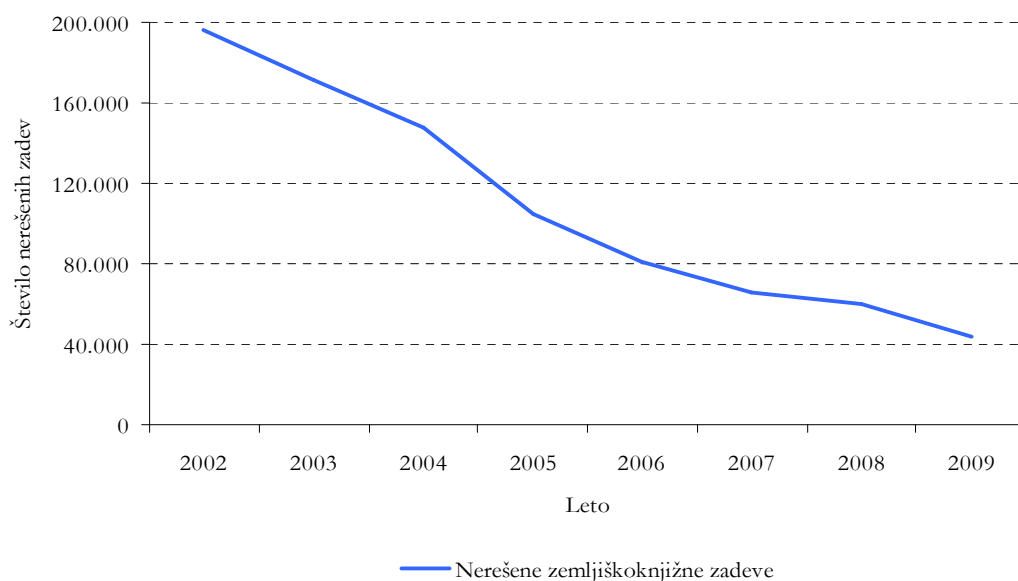
¹⁴⁰ Ukrepi za pospešitev reševanja najstarejših zadev.

¹⁴¹ Tega ni mogoče preveriti, ker podatki sodne statistike za leto 2010 še niso dokončni.

¹⁴² Letno poročilo vrhovnega sodišča za leto 2009.

¹⁴³ Letno poročilo vrhovnega sodišča za leto 2009.

Slika 14: Nerešene zadeve na področju zemljiške knjige



Vir: sodna statistika.

Najpomembnejši rezultat projekta vrhovnega sodišča na področju izvršbe je ustanovitev Centralnega oddelka za verodostojno listino (v nadaljevanju: CoVL), ki je pristojen za izvršbo na podlagi verodostojne listine. Z vzpostavitvijo CoVL se je po ocenah vrhovnega sodišča pospešila faza dovolitve izvršbe na podlagi verodostojne listine, saj sodišče izda sklep o izvršbi v 90 odstotkih v enem tednu, v 66 odstotkih pa v dveh delovnih dneh¹⁴⁴. Poleg tega se je zaradi nižjega pripada zadev na posamezna okrajna sodišča število nerešenih zadev bistveno zmanjšalo, in sicer se je v letu 2008 na področju navadne izvršbe zmanjšalo za 31,2 odstotka, (157.157 zadev), na področju gospodarske izvršbe 36,7 odstotka (32.751 zadev), na področju nepremičninske izvršbe 6,2 odstotka (21.851 zadev) in na področju zavarovanja 7,6 odstotka (568 zadev). Zaradi hitrega izdajanja sklepov o izvršbi na podlagi verodostojne listine in reševanja starejših izvršilnih zadev na posameznih okrajnih sodiščih se je povečalo število umikov predlogov zaradi plačila dolga¹⁴⁵. V okviru programa je vrhovno sodišče sodiščem ponudilo možnost sprejetja programa Dodatna delovna uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in izhodišč glede meril za ugotavljanje rednega in povečanega obsega dela, ki so ga nekatera sodišča sprejela, in že ugotavljajo pozitivne učinke¹⁴⁶.

Ocenjujemo, da je program odprave zaostankov na področju zemljiške knjige učinkovit, saj se število nerešenih zadev zelo zmanjšuje. Program odprave sodnih zaostankov na področju izvršbe po podatkih vrhovnega sodišča tudi dosega pozitivne rezultate, saj se je število nerešenih izvršilnih zadev v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 9. 2010 zmanjšalo za 17,7 odstotka. Poslovni cilj projekta CoVL, to je izdajanje sklepov o izvršbi v dveh delovnih dneh, je uresničen v nekoliko več kot 50 odstotkih zadev, v enem tednu pa je izdanih 90 odstotkov sklepov.

¹⁴⁴ Letno poročilo vrhovnega sodišča za leto 2009.

¹⁴⁵ Letno poročilo vrhovnega sodišča za leto 2008.

¹⁴⁶ Letno poročilo vrhovnega sodišča za leto 2008.

4. MNENJE

Revizijo na področju odprave sodnih zaostankov smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti in uspešnosti Republike Slovenije pri odpravi sodnih zaostankov, oziroma da bi odgovorili na vprašanje, ali je Republika Slovenija pri odpravi sodnih zaostankov učinkovita in uspešna.

Problematika sodnih zaostankov izhaja iz pravice do sodnega varstva, določene v Ustavi Republike Slovenije, in pomeni pravico vsakogar, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Menimo, da je vsako sojenje, zaradi katerega je Republika Slovenija zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in sojenja v razumnem roku morala izplačati odškodnino, neučinkovito. Od leta 2005 do konca leta 2009 je Republika Slovenija izplačala 2.644 odškodnin in poravnava v skupni vrednosti 5.572.004 evrov. Na neučinkovitost opozarja tudi podatek, da je bilo na vseh sodiščih skupaj na dan 31. 12. 2009 nerešenih zadev, starejših od dveh let 156.984, ali 32,7 odstotka vseh nerešenih zadev, saj je kriterij za opredelitev katere koli vrste zadeve kot sodni zaostanek po sodnem redu največ leto in pol.

Revizija se sicer nanaša na področje sodnih zaostankov, s tem pa tudi na urejenost pravosodja, znotraj katerega so sodni zaostanki nastali in kjer tudi potekajo glavne aktivnosti za njihovo odpravo. Z vidika institucionalne urejenosti pravosodja se mnenje izreka *Ministrstvu za pravosodje, Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije* in *Sodnemu svetu*. Vse tri institucije odločajo o področju revizije, to je o odpravi sodnih zaostankov, vendar pa njihove pristojnosti v praksi niso vedno dovolj jasno razmejene.

Od leta 2001 se je pravosodje ukvarjalo z odpravo sodnih zaostankov v okviru posameznih projektov, kot so Herkules, Matra flex in Lukenda. Preverjali smo, ali so cilji, zastavljeni v teh projektih, ustrezni in ali bodo uresničeni v načrtovanem obdobju, ali so bili ukrepi izvedeni učinkovito ter ali so prispevali k zmanjšanju oziroma odpravi sodnih zaostankov.

Projekt Herkules v prvi fazi ni bil uspešen pri odpravi vseh sodnih zaostankov na posameznih sodiščih. V drugi fazi se je nadaljeval na področju zemljiške knjige, kjer se je izkazal kot uspešen. Glede projekta Matra flex menimo, da bo vzpostavitev sistema merjenja delovne uspešnosti in obremenitve, če bo ustrezno realizirana, lahko povečala učinkovitost sodstva.

Po našem mnenju je bil najbolj ambiciozno zastavljen projekt Lukenda, ki je za cilj določil, da se sodni zaostanki odpravijo do konca leta 2010. V projekt naj bi sicer bili vključeni tudi subjekti, ki pa jim dejansko niso bile dodeljene naloge in tudi ne odgovornosti za izvedbo projekta. Projekt Lukenda je poleg definicije sodnih zaostankov po sodnem redu, ki jo opisuje kot definicijo v vsebinskem pogledu, uvedel tudi definicijo sodnih zaostankov v statističnem smislu. Glede na to novo definicijo se je že v letu 2005, torej na začetku projekta, zmanjšalo število sodišč s sodnimi zaostanki z 59 sodišč po definiciji iz sodnega reda, na 46 sodišč po definiciji v statističnem smislu. Razlika v številu sodišč, ki imajo sodne zaostanke, po

obeh definicijah, se je do zaključka leta 2009 še povečala, saj je imelo po definiciji iz sodnega reda tedaj sodne zaostanke vseh 66 sodišč, po definiciji, ki jo je uvedel projekt Lukenda, pa le še 23 sodišč. Da temeljnega cilja projekta Lukenda, to je odpravo sodnih zaostankov po vsebinski definiciji oziroma definiciji iz sodnega reda do konca leta 2010 ni mogoče doseči, je ugotovila tudi Vlada Republike Slovenije in 26. 8. 2010 sprejela sklep, s katerim je podaljšala aktivnosti v okviru projekta Lukenda do 31. 12. 2012.

Menimo, da bi bilo mogoče projekte za odpravo sodnih zaostankov izvesti bolj uspešno. Projekti za odpravo sodnih zaostankov so bili sicer dokaj uspešni pri zagotavljanju boljših pogojev za delo sodišč, niso pa še dosegli temeljnega cilja, to je odprave sodnih zaostankov. Z izvajanjem projektov za odpravo sodnih zaostankov se vse bolj krčijo tako imenovani sistemski razlogi za sodne zaostanke, v ospredju je vse bolj subjektivna odgovornost predsednikov sodišč, sodnikov in sodnega osebja.

Za doseganje ciljev pri odpravi sodnih zaostankov je bilo poleg rednega proračunskega financiranja pravosodnega sistema dodeljeno še vsaj 7.352.086 evrov. Poleg tega je Ministrstvo za pravosodje od leta 2005 do vključno leta 2009 dodatno porabilo za sodišča 46.880.677 evrov, od tega največ za nakup nepremičnin. Iz zaključnih računov proračunov države namreč ni razvidno, koliko sredstev je bilo dejansko namenjenih zmanjševanju oziroma odpravi sodnih zaostankov. Odhodki, namenjeni odpravi sodnih zaostankov, so prikazani v okviru različnih projektov in celo različnih podprogramih državnega proračuna, kar povečuje njihovo netransparentno prikazovanje.

Menimo, da bi se ukrepi za zmanjševanje oziroma odpravo sodnih zaostankov lahko izvajali bolj učinkovito in tudi bolj transparentno. Predpisi se spreminjajo pogosto, nemalokrat brez opravljene predhodne analize učinkov ali vključitve subjektov, ki bi lahko na podlagi slabih ali dobrih izkušenj prispevali k dobri praksi reševanja zadev. Poleg tega se posamezna pomembna vprašanja razrešujejo s podzakonskimi akti, ki so bili v preteklosti pogosto pripravljene prepozno. Obstaja tveganje, da pogoste spremembe predpisov podaljšujejo čas reševanja zadev in lahko vplivajo na kvaliteto sojenja, ob stalnih spremembah predpisov pa je tudi težko vzpostaviti enotno sodno prakso.

Spremembe organizacije sodstva so se začele izvajati v letu 2010, zato še ni mogoče oceniti, v kolikšni meri so že in še bodo pripomogle k večji učinkovitosti sodišč in zmanjšanju sodnih zaostankov. Menimo pa, da so podani pogoji, ki zmanjšujejo tveganja, povezana z majhnimi sodišči, in ugotavljamo, da so bila v reorganizacijo vključena vsa sodišča, ne glede na ocene učinkovitosti njihovega dela.

V obdobju od konca leta 2005 do konca leta 2009 (obdobje, ko se je izvajal projekt Lukenda) se je število sodnikov na vseh sodiščih skupaj povečalo za 115 (12,0 odstotkov), število sodnega osebja pa za 718 (28,1 odstotka). Kadrovske so se sodišča torej okrepila, vendar pa pri tem niso bili zadostno upoštevani kriteriji, ki jih je Vrhovno sodišče Republike Slovenije določilo glede sistemizacije delovnih mest po posameznih sodiščih. Še vedno namreč obstajajo velike razlike med posameznimi okrajnimi sodišči, posameznimi okrožnimi sodišči in tudi med posameznimi sodnimi okrožji glede na kriterije, ki jih je za določitev števila potrebnih oziroma sistemiziranih delovnih mest določilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije. Republika Slovenija je tako v vrhu držav članic Evropske unije po številu sodnikov in številu ostalih zaposlenih na sodiščih glede na število prebivalcev.

Ocenjevanje učinkovitosti dela sodnikov in sodišč izvaja Sodni svet, vendar pa v oceni kljub izdelanim merilom ocenjevanje za kakovost dela upošteva le kvantiteto, ne pa tudi ocene kakovosti dela sodnikov. Oceno kakovosti dela za vsakega sodnika na tri leta izdelata pristojni personalni svet. Menimo, da obstaja

tveganje, da lahko tak način ocenjevanja sodnikovega dela spodbuja k reševanju zadev, s katerimi sodniki lažje izpolnijo pričakovan obseg dela. Obstaja tudi tveganje, da sodišča neenotno evidentirajo podatke o zadevah, kar vpliva na realnost posameznih ocen učinkovitosti dela sodnikov in sodišč ter na primerljivost ocen med sodišči.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo uvedeno in tudi odpravljeno stimulatívno nagrajevanje sodnikov. Menimo, da zaradi kratkega obdobja delovanja sistema stimulatívne nagrajevanja sodnikov tega ni bilo mogoče ustrezno oceniti, pokazale pa so se nekatere težave, in sicer predvsem pri interpretaciji meril Sodnega sveta in pri ugotavljanju, ali so bile dodatno rešene zadeve dejansko sodni zaostanki.

Informatizacija sodstva se pospešeno izvaja, vendar se pozitivni rezultati in vplivi šele začenjajo kazati. Pozitivni rezultati pa so že vidni na področjih zemljiške knjige in izvršb. Pri tem obstaja tveganje, da nekateri subjekti sodnega sistema, predvsem Sodni svet, niso zadostno vključeni v informatizacijo sodstva.

V zadnjih letih se število sodnih zaostankov zmanjšuje, vendar pa menimo, da bi bilo treba za njihovo bolj uspešno in učinkovito reševanje bolj natančno razdeliti pristojnosti in odgovornosti glede nalog, ki naj bi jih izvajala sodna uprava, in izvajanja dejavnosti sodišč, ob tem pa poskrbeti za še boljše medsebojno sodelovanje.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvo za pravosodje, Vrhovno sodišče Republike Slovenije in Sodni svet naj vsak v okviru svojih pristojnosti in ob ustreznem sodelovanju:

- preverijo cilje, določene v projektih za zmanjševanje sodnih zaostankov, ocenijo, če so ustrezni, jih poenotijo ter prilagodijo sedanjemu stanju;
- na ustrezen in jasen način razporedijo odgovornosti ter pristojnosti glede nalog, ki naj bi jih izvajala sodna uprava, in izvajanjem dejavnosti sodišč, ob tem pa poskrbijo za še boljše medsebojno sodelovanje;
- pri prenovi informacijskih sistemov poskrbijo za zadostno povezanost in vključenost subjektov sodnega sistema;
- zagotovijo enotno evidentiranje zadev na sodiščih;
- preišljeno spreminjajo predpise, z vnaprej izdelano oceno učinkov predlaganih predpisov, vključitvijo vseh pomembnih subjektov v pripravo zakonov ter hratno pripravo podzakonskih predpisov;
- optimizirajo razporejanje virov med sodišča glede na njihovo obremenitev;
- čimprej začnejo spremljati in preverjati, ali v letu 2010 sprejeta merila za kakovost dela sodnikov za oceno sodniške službe in merila za kakovost dela sodišč ustrezno upoštevajo kakovost in tudi kvantiteto opravljenega dela;
- nadzore usmerijo na sodišča, kjer ugotovijo, da je največ težav z zmanjševanjem sodnih zaostankov;
- izkušnje, ki so jih pridobili pri izvajanju projektov zemljiška knjiga in izvršbe, prenesejo tudi na druga področja.

Pravni pouk

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

Številka: 320-1/2010/129
Ljubljana, 16. marca 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
2. Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije, priporočeno;
3. Sodnemu svetu, priporočeno;
4. Dr. Lovru Šturmu, priporočeno;
5. Francu Testenu, priporočeno;
6. Alenki Jelenc Puklavec, priporočeno;
7. Petru Hauptmanu, priporočeno;
8. Marjanu Pogačniku, priporočeno;
9. Dr. Janezu Kranjcu, priporočeno;
10. Branku Masleši, priporočeno;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
12. arhivu, tu.

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 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

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