



REVIZIJSKO POROČILO O
IZVRŠEVANJU INSTITUTA
BREZPLAČNE PRAVNE POMOČI



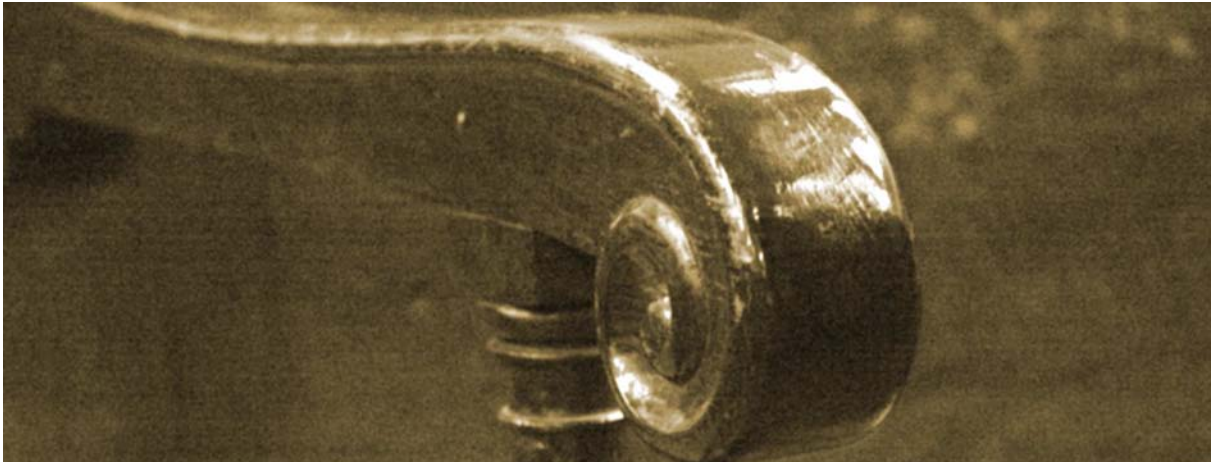
*Bedimo
nad potni
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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 O
IZVRŠEVANJU INSTITUTA
BREZPLAČNE PRAVNE POMOČI**



Številka: 1205-2/2005-23

Ljubljana, 18. aprila 2006



Državni zbor Republike Slovenije je leta 2001 sprejel Zakon o brezplačni pravni pomoči (v nadaljevanju: ZBPP), ki določa, da brezplačna pravna pomoč (v nadaljevanju: BPP) obsega uresničevanje pravice sodnega varstva po načelu enakopravnosti, upoštevajoč socialni položaj osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice ne bi mogla uresničiti.

Za revizijo smo se odločili zaradi naglega večanja števila novih zadev s področja BPP in predvsem izjemne rasti porabljenih sredstev za izvrševanje instituta BPP. Cilj revizije in s tem ključno vprašanje je bilo, *kako država zagotavlja brezplačno pravno pomoč*, ali dosega cilje, ki si jih je zastavila ob sprejetju Predloga ZBPP oziroma ali je izvrševanje instituta BPP uspešno in učinkovito.

Težišče revizije je predstavljalo proučevanje tistega dela izvajanja BPP, ki se nanaša na izvajanje upravnega postopka, v okviru katerega se nudi prvi brezplačni pravni nasvet in se odloča: kdo, za kakšen namen in v kolikšnem obsegu je upravičen do BPP. Po odločitvi o dodelitvi BPP se namreč postopek nadaljuje v okviru sodnih postopkov. Ker velik del postopkov, za katere je bila BPP že odobrena pred sodišči, še ni zaključen, do izplačila iz naslova BPP še ni prišlo, zaradi česar v reviziji še ni bilo mogoče preveriti vseh dejanskih finančnih učinkov tega instituta.

Odgovore na zastavljena vprašanja smo iskali na Ministrstvu za pravosodje (v nadaljevanju: ministrstvo), Vrhovnem sodišču RS (v nadaljevanju: Vrhovno sodišče) in 16 sodiščih, pristojnih za izvajanje BPP.

Menimo, da ministrstvo kot pripravljavec ZBPP *ni opravilo svoje naloge zadovoljivo*, saj že ob predlogu zakona ni pripravilo ustrezne ocene stanja, ki bi lahko zagotovila vzpostavitev učinkovitega sistema izvrševanja instituta BPP.

Ocenjujemo, da je ZBPP *nejasen in da ne predstavlja dobre sistemske podlage* za učinkovito izvrševanje instituta BPP, ki pomeni vzpostavitev celovitega sistema zagotavljanja BPP, od zagotovitve dostopnosti do BPP, enotnosti dodeljevanja in izvajanja postopka BPP, do preglednega razpolaganja s proračunskimi sredstvi.

Menimo, da bi ministrstvo lahko, v skladu z načelom delitve oblasti v okviru svojih pristojnosti, bolj dosledno spremljalo, analiziralo in aktivno posegalo v problematiko izvrševanja instituta BPP. Ugotovili smo, da ministrstvo zadev na področju BPP ne spremlja zadovoljivo, predvsem v povezavi z gibanjem števila zadev, stroškov, povezanih z izvrševanjem instituta BPP in stanja na področju kadrovanja. Zbirna statistična poročila o delu pravosodnih organov so nepravočasna, netočna in nepopolna, kar pa je posledica sedanjega načina evidentiranja podatkov, predvsem v povezavi z načinom vodenja evidenc na sodiščih in predpisanimi roki za posredovanje podatkov.

Vrhovno sodišče je na področju BPP pristojni organ za financiranje oziroma povračilo stroškov s proračunske postavke BPP ter poročanje o izvajanju BPP, sicer pa je v okviru svoje pristojnosti zadolženo tudi za izvajanje drugih, z Zakonom o sodiščih določenih nalog.

Menimo, da Vrhovno sodišče na področju BPP nalog, ki mu jih določata Zakon o sodiščih in ZBPP, ne izvršuje zadovoljivo.

Vrhovno sodišče *ne spremlja izvrševanja instituta BPP*, saj ne načrtuje in ne spremlja področja izvajanja BPP na posameznih sodiščih. Svojo vlogo Vrhovno sodišče vidi le na področju zagotavljanja finančnih sredstev ter v postopku izplačil prejetih zahtevkov posameznih sodišč, pri čemer se preverja le računsko točnost in popolnost zbirnih predlogov za izplačilo. Kot predlagatelj finančnega načrta v delu področja proračunske porabe, za katerega je zadolženo, *ne skrbi za pregledno in celovito predstavitev problematike BPP*. Področja ne prikazuje programske, temveč v podprogramu BPP izkazuje le del področja, kar ne odraža povsem dejanskega stanja.

Vrhovno sodišče *ne zagotavlja enotne tehnološke podpore za poslovanje sodišč*. Ocenjujemo, da je *evidentiranje zadev s področja BPP neustrezno*, saj vodenje evidenc, razen na enem sodišču, poteka ročno. Prenos ročno vodenih evidenc na pristojnih sodiščih v enotno elektronsko zbirko podatkov bi omogočilo spremljanje stanja na področju gibanja zadev, transparenten pregled porabe proračunskih sredstev in kvalitetnejši nadzor nad izvajanjem BPP ter preprečevanje morebitnih zlorab.

Odločanje o odobritvi BPP, sprejemanje postopkovnih odločitev glede BPP, opravljanje administrativno-tehničnih nalog s področja BPP ter nudenje pomoči prosilcem in upravičencem pa opravljajo posamezna sodišča kot pristojni organi za izvajanje BPP. Za enotnost in preglednost izvajanja naštetih nalog je, po našem mnenju, odgovorno Vrhovno sodišče.

Na podlagi proučevanja nalog, ki jih na področju BPP opravljajo posamezna sodišča, ocenjujemo, da je organizacija strokovnih služb po pristojnih sodiščih različna, da do razlik prihaja tako na področju kadrovske zasedenosti delovnih mest, kot tudi v samem načinu izvajanja postopka BPP. Kadrovske organizacijske vidike izvajanja BPP je različen, postopek izvajanja dodelitve BPP pa neenoten, pri čemer obstaja tveganje, da so stranke v postopku neenotno obravnavane.

Ministrstvu priporočamo, da na podlagi predhodno opravljene analize učinkov določi jasne in merljive programske cilje, ki jih želi država doseči na področju BPP, in se pri tem odloči komu, pod kakšnimi pogoji in merili, v kakšni obliki in obsegu ter za kakšen namen bo BPP zagotavljala. Menimo, da bi ministrstvo moralo, glede na sprejete cilje in z njimi povezane odločitve, pripraviti spremembe veljavnega ZBPP ali predlagati nov predpis, ki bo sistemsko uredil celotno področje BPP.

Ministrstvu priporočamo, da se najprej opredeli do dveh temeljnih vprašanj s področja BPP, in sicer:

- kdo naj bi bili upravičenci do BPP, ali naj bo BPP, tudi prvi pravni nasvet, namenjena le socialno ogroženim ali pa naj imajo pravico do prvega pravnega nasveta vsi, kot to določa sedaj veljavni ZBPP;
- kdo naj izvaja BPP, ali naj sistem izvajanja BPP ostane nespremenjen ali naj se izvajanje BPP delno ali v celoti izloči iz sodnega sistema.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 KAJ JE BREZPLAČNA PRAVNA POMOČ.....	8
1.2 KAJ OBSEGA BPP IN KDO SO UPRAVIČENCI.....	9
1.3 KATERE VRSTE BPP LOČIMO.....	10
1.4 KDO SO BILE ODGOVORNE OSEBE REVIDIRANCEV.....	10
1.4.1 Kdo je po ZBPP odgovoren za izvrševanje instituta BPP.....	10
1.5 KDO IN KAKO FINANCIRA BPP.....	11
1.6 ZAKAJ SMO IZVEDLI REVIZIJO.....	12
1.7 KAJ SMO PROUČEVALI.....	14
2. VLOGA MINISTRSTVA ZA PRAVOSODJE PRI IZVRŠEVANJU INSTITUTA BPP	15
2.1 PREDSTAVITEV	15
2.2 KAKO JE MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE KOT PRIPRAVLJAVEC ZBPP OPRAVILO SVOJO NALOGO.....	16
2.3 KAKO MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE SPREMLJA STANJE NA PODROČJU BPP	18
3. VLOGA VRHOVNEGA SODIŠČA RS IN PRISTOJNIH SODIŠČ PRI IZVRŠEVANJU INSTITUTA BPP	21
3.1 PREDSTAVITEV	21
3.2 KAKO VRHOVNO SODIŠČE RS SPREMLJA IZVRŠEVANJE INSTITUTA BPP.....	22
3.2.1 Področje BPP je v državnem proračunu nepregledno prikazano.....	23
3.2.2 Poročanje o problematiki BPP je nepopolno.....	23
3.2.3 Nadzor nad opravljanjem BPP vključuje le preverjanje pravilnosti izvajanja BPP na pristojnih sodiščih.....	24
3.2.4 Evidence o BPP ne omogočajo učinkovitega spremljanja BPP ter preprečevanja morebitnih zlorab	24
3.3 KAKO PRISTOJNA SODIŠČA ZAGOTAVLJAJO, DA SE PRAVICA DO BPP URESNIČUJE NA ENOTEN IN ENAKOPRAVEN NAČIN.....	27
3.3.1 Organizacija strokovnih služb se med sodišči razlikuje.....	27
3.3.2 Neenotnost izvajanja postopka dodelitve BPP.....	28

3.3.3 Mnenja sodišč o izvrševanju instituta BPP.....	33
4. POVZETEK UGOTOVITEV	36
5. PRIPOROČILA	39
6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	41
PRILOGE	43

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

1.1 Kaj je brezplačna pravna pomoč

Brezplačna pravna pomoč (v nadaljevanju: BPP) obsega uresničevanje pravice sodnega varstva po načelu enakopravnosti, upoštevajoč socialni položaj osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice ne bi mogla uresničiti (1. člen Zakona o brezplačni pravni pomoči, v nadaljevanju: ZBPP)¹.

Slovenija je ureditev področja BPP uvrstila med naloge v okviru procesa vključevanja v Evropsko unijo, prevzem pravnega reda pa je predstavljal zavezo, da bo Slovenija to področje ustrezno uredila. Sam sprejem zakona ni sodil med predpise, ki jih je bila Slovenija dolžna prevzeti kot pogoj za članstvo v Evropski uniji.

Leta 2001 je Slovenija sprejela ZBPP, s katerim je, po besedah tedanjega ministra za pravosodje, »izkazala namero, da stopi v krog tistih držav, ki zagotavljajo državljanom in državljanom ter drugim upravičencem do pravne pomoči, ne le formalno uresničevanje sodnega varstva, ampak tudi dejanski dostop do sodišč. V skladu z načelom pravne in socialne države se preko instituta brezplačne pravne pomoči uresničuje obveznost države, da pri uresničevanju z ustavo priznanih pravic premoženjski oziroma socialni položaj posameznika ne bo predstavljal nepremostljive ovire za sodno varstvo. Brezplačna pravna pomoč tako prispeva k bolj pravilnemu in pravičnemu sodnemu varstvu pravič².



Vir: Ministrstvo za pravosodje.

¹ Uradni list RS, št. 48/01, 50/04.

² Minister mag. Ivan Bizjak, Ministrstvo za pravosodje RS, Brezplačna pravna pomoč, november 2001.

Leta 2004 je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) skladno z evropsko direktivo³ sprejel novelo ZBPP⁴, s katero je med drugim uredil tudi področje domačih in tujih čezmejnih sporov; določil je upravičence, pogoje in postopek za njeno dodelitev ter obseg odobritve BPP v čezmejnih sporih.

Z izvrševanjem instituta BPP⁵ Slovenija skrbi za udejanjanje ustavnih načel pravne in socialne države, pravice do sodnega varstva in načela enakosti.

1.2 Kaj obsega BPP in kdo so upravičenci

V skladu z zakonom BPP obsega:

- | | |
|--------------------|---|
| prvi pravni nasvet | je pojasnilo upravičencu o pravnem položaju v njegovi zadevi in kratek nasvet o možnosti za sklenitev izvensodne poravnave, o pravicah in obveznostih pri uvedbi postopka, o pristojnosti sodišča, o procesnih pravilih, stroških in načinu izvršitve odločbe; |
| pravno svetovanje | je preučitev pravnega položaja in ustreznih pravnih predpisov zaradi seznanitve upravičenca z vsemi vprašanji in okoliščinami, ki so pomembne za njegove pravice, obveznosti in pravna razmerja, ter o pogojih, obliki in vsebini pravnih sredstev in postopkov za njihovo zavarovanje; |
| pravno zastopanje | je svetovanje in zastopanje v postopkih pred domačimi in mednarodnimi sodišči ter institucijami, ustanovljenimi za izvensodno poravnavanje sporov; |

in druge, z zakonom določene pravne storitve.

Do prvega pravnega nasveta, ki je brezplačen, so upravičeni vsi državljani RS in druge, z zakonom določene osebe. Za pravno svetovanje, pravno zastopanje in druge, z zakonom določene storitve pa morajo prosilci vložiti prošnjo ter izpolnjevati z ZBPP določene pogoje za dodelitev BPP, ki so:

- finančni položaj prosilca in njegove družine;
- premoženjsko stanje prosilca in njegove družine ter
- vsebinski pogoji (okoliščine in dejstva o zadevi, v zvezi s katero prosilec vloga prošnjo za dodelitev BPP).

Vse, z odločbo o dodelitvi BPP odobrene storitve, to je pravno svetovanje, pravno zastopanje oziroma druge, z zakonom določene pravne storitve, smo v nadaljevanju poročila poimenovali z enotnim izrazom pravna pomoč.

³ Svet EU je 27. 1. 2003 sprejel Direktivo 2002/8/ES za izboljšanje dostopa do sodišča v čezmejnih sporih z uvedbo minimalnih skupnih pravil v zvezi s pravno pomočjo pri takih sporih (Council Directive 2002/8/EC of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes).

⁴ Uradni list RS, št. 50/04.

⁵ Izvrševanje instituta BPP vključuje vzpostavitev celotnega sistema zagotavljanja brezplačne pravne pomoči pri v ZBPP opredeljenih storitvah prvega pravnega nasveta, pravnega svetovanja, zastopanja oziroma druge, z zakonom določene pravne storitve.

V sporih, ki ne vsebujejo mednarodnega elementa (domači spori), obsega BPP izvajanje pravne pomoči v vseh zadevah, pri čezmejnih sporih (domači in tuji čezmejni spori) pa je mogoče uveljavljati BPP le v civilnih zadevah.

1.3 Katere vrste BPP ločimo

ZBPP ločuje naslednje vrste BPP:

- **redna BPP**, ko prosilec izpolnjuje vse pogoje in merila;
- **izredna**, ko prosilec prejema denarno socialno pomoč;
- **izjemna**, ko se je prosilec iz razlogov, na katere ni mogel vplivati, znašel v položaju materialne ogroženosti, ob predpostavki, da izpolnjuje pogoje glede dohodkov in premoženja, opredeljenih v ZBPP;
- **nujna**, ko je potrebno takojšnje ukrepanje za preprečitev škodljivih posledic za prosilca in
- **posebna**, ko so ogrožene temeljne pravice in svoboščine prosilca.

1.4 Kdo so bile odgovorne osebe revidirancev

V obdobju revizije od 31. 8. 2005 do 31. 1. 2006 so bile odgovorne osebe revidirancev:

1. Ministrstvo za pravosodje, dr. Lovro Šturm;
2. Vrhovno sodišče RS, Franc Testen;
3. Okrožno sodišče v Celju, Andrej Pavlina;
4. Okrožno sodišče v Kopru, mag. Bogomir Horvat;
5. Okrožno sodišče v Kranju, Terezija Zorko in Mihael Kersnik;
6. Okrožno sodišče v Krškem, Dušanka Weiss;
7. Okrožno sodišče v Ljubljani, Aleš Zalar in Marjan Pogačnik;
8. Okrožno sodišče v Mariboru, Alenka Zadravec;
9. Okrožno sodišče v Murski Soboti, Marija Močan Roškar, Dezider Novak in Branko Palatin;
10. Okrožno sodišče v Novi Gorici, Darinka Kogoj;
11. Okrožno sodišče v Novem mestu, Janez Smolej;
12. Okrožno sodišče na Ptuju, Andrej Žmauc;
13. Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu, Marija Krebl;
14. Upravno sodišče RS, Janez Breznik;
15. Delovno sodišče v Celju, mag. Ida Dimec;
16. Delovno sodišče v Kopru, Marinela Maras;
17. Delovno in socialno sodišče v Ljubljani, Andreja Toš Zajšek;
18. Delovno sodišče v Mariboru, Stanko Omerzu.

1.4.1 Kdo je po ZBPP odgovoren za izvrševanje instituta BPP

Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: ministrstvo) kot resorni organ za opravljanje nalog na področju organizacije in statusa sodišč ter kot pripravljavec ZBPP.

Vrhovno sodišče RS (v nadaljevanju: Vrhovno sodišče) kot pristojni organ za financiranje in poročanje o izvajanju BPP ter opravljanje drugih, z Zakonom o sodiščih določenih nalog.

Sodišča kot pristojni organi za izvajanje BPP⁶.

Odvetniki, odvetniške družbe in notarji ter osebe, vpisane v register, ki ga vodi ministrstvo kot pooblaščen osebe za izvajanje storitev BPP⁷.

Državno pravobranilstvo kot zastopnik Republike Slovenije pred sodišči, ki je pristojno za vlaganje tožb v upravnem sporu in opravlja tudi druge naloge, povezane z izvajanjem BPP.

Državno tožilstvo kot pristojni organ za vlaganje tožb v upravnem sporu.

1.5 Kdo in kako financira BPP

Institut BPP se financira iz državnega proračuna v okviru področja proračunske porabe, namenjene pravosodju.

Slika 1: BPP v državnem proračunu - Programska klasifikacija

09 PRAVOSODJE	0902 Koordinacija Vrhovnega sodišča in delovanje sodišč	09024102 Brezplačna pravna pomoč	Vrhovno sodišče	Realizacija proračunske postavke BPP
	09024202 Administracija okrožnih sodišč	09024601 Administracija upravnega sodišča	11 okrožnih sodišč	Stroški delovanja strokovnih služb
		09025002 Administracija delovnih in socialnih sodišč	Upravno sodišče RS	
			3 delovna ter 1 delovno in socialno sodišče	

Vir: računsko sodišče.

⁶ Izvajanje BPP vključuje odločanje o odobritvi BPP, sprejemanje postopkovnih odločitev glede BPP, opravljanje administrativno-tehničnih nalog s področja BPP ter nudenje pomoči prosiilec/upravičencem.

⁷ Izvajanje storitev BPP vključuje izvajanje pravne pomoči odvetnikov, odvetniških družb, notarjev ter pooblaščenih oseb, ki dajejo brezplačno pravno pomoč v obliki prvega pravnega nasveta oziroma pravnega svetovanja in zastopanja brez namena pridobivanja dobička in so vpisane v register, ki ga vodi ministrstvo.

V letu 2004 je Slovenija porabila za izvrševanje instituta BPP najmanj 489.510 tisoč tolarjev. Ocena stroškov obsega:

- stroške delovanja strokovnih služb za BPP, plače zaposlenih in materialne stroške v ocenjeni vrednosti 281.522 tisoč tolarjev⁸. Sredstva se v proračunu RS zagotavljajo pri posameznih sodiščih, kar pa iz proračuna ni razvidno in
- realizacijo podprograma oziroma proračunske postavke Brezplačna pravna pomoč v znesku 207.988 tisoč tolarjev⁹, v katero sodi nudenje prvega pravnega nasveta pri osebah, vpisanih v register ministrstva, in izvajanje z odločbo dodeljene pravne pomoči. Sredstva se zagotavljajo pri Vrhovnem sodišču.

V oceno niso zajeti morebitni stroški zagotavljanja prostorov, ki pa za posamezna sodišča, predvsem tista, ki prostore najemajo za potrebe BPP, predstavljajo precejšnjo finančno obremenitev.

»Poleg tega izvajanje storitev brezplačne pravne pomoči sodišča obremenjuje tudi prostorsko, saj je na ta račun zasedenih 29 sob (s tem da nekatera sodišča za ta namen uporabljajo prostore, ki po osnovni funkciji sploh niso namenjeni za takšno dejavnost, npr. razpravno dvorano, eno sodišče pa je moralo prostore celo dodatno najeti). Po oceni sodišč je strošek zagotavljanja prostorov 11,8 mio tolarjev.«

Vir: Poročilo o izvajanju Zakona o brezplačni pravni pomoči, z dne 31. 3. 2005, Opr. št.: Su III Bpp 1/05-2.

1.6 Zakaj smo izvedli revizijo

Za revizijo izvrševanja instituta BPP smo se odločili predvsem na podlagi pregleda letnih poročil o izvajanju ZBPP, ki jih pripravlja Vrhovno sodišče, na podlagi poročil notranje revizijske službe Vrhovnega sodišča ter podatkov Sodne statistike, ki jih zbira in objavlja ministrstvo.

Podatki iz naštetih virov kažejo na visoka tveganja predvsem pri:

- vzdržnosti delovanja celotnega sistema izvrševanja instituta BPP;
- enotnem izvajanju BPP, ki vključuje opravljanje strokovnih in administrativno-tehničnih nalog, kot tudi področje načrtovanja, poročanja in nadzora nad izvajanjem BPP;
- izvajanju storitev BPP, ki vključujejo izvajanje prvega pravnega nasveta in pravne pomoči odvetnikov, odvetniških družb, notarjev ter oseb, vpisanih v register, ki ga vodi ministrstvo.

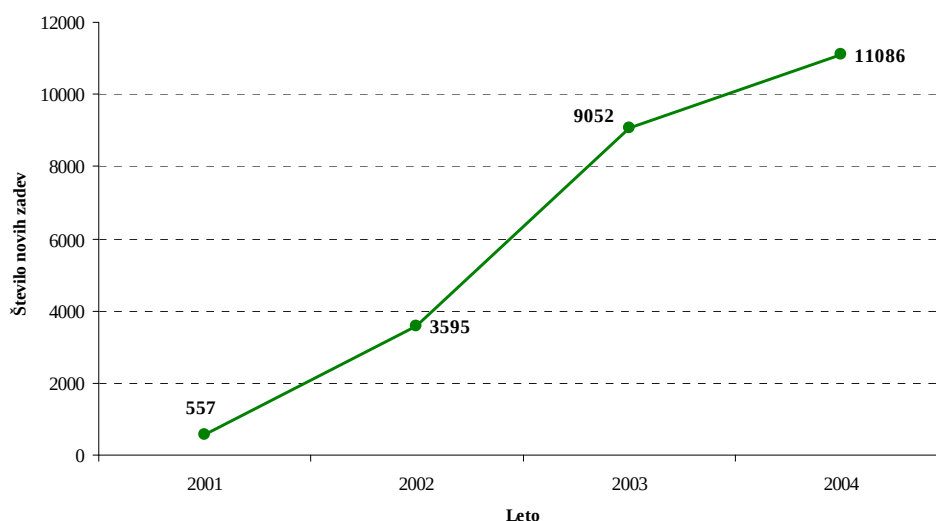
Analiza podatkov sodne statistike in poročila o izvajanju ZBPP za leto 2004¹⁰ je pokazala, da se je od začetka izvajanja BPP do zaključka leta 2004 število novih zadev povečalo za skoraj dvajsetkrat. Poraba sredstev, namenjenih BPP, je vsa leta strmo naraščala in je samo v obdobju med letoma 2003 in 2004 porasla za skoraj 135 odstotkov.

⁸ Oceno je pripravila finančna služba Vrhovnega sodišča, na podlagi dogovora z Računskim sodiščem Republike Slovenije.

⁹ Zaključni račun proračuna za leto 2004.

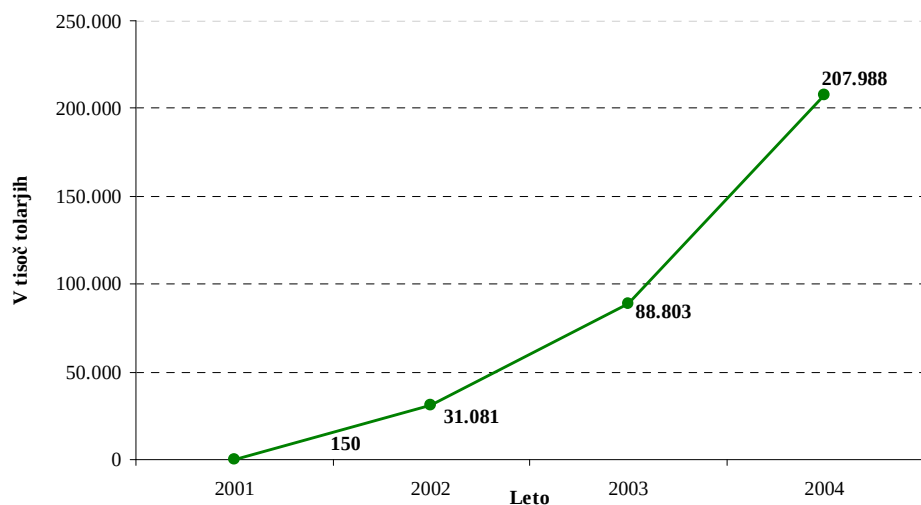
¹⁰ Poročilo o izvajanju Zakona o brezplačni pravni pomoči, z dne 31. 3. 2005, Opr. št.: Su III Bpp 1/05-2.

Slika 2: Število novih zadev za BPP v obdobju med letoma 2001 in 2004



Vir: Poročilo o izvajanju Zakona o brezplačni pravni pomoči, z dne 31. 3. 2005, Opr. št.: Su III Bpp 1/05-2.

Slika 3: Poraba sredstev za BPP v obdobju med letoma 2001 in 2004



Vir: Poročilo o izvajanju Zakona o brezplačni pravni pomoči, z dne 31. 3. 2005, Opr. št.: Su III Bpp 1/05-2.

Kot tveganja smo opredelili tudi izvajanje prvega pravnega nasveta, ki ga nudijo strokovne službe za BPP pri pristojnih sodiščih ter osebe vpisane v register, ki ga vodi ministrstvo.

V navedenih virih, poročilih in drugi dostopni dokumentaciji pa smo predvsem pogrešali ocene o:

- vprašanju širjenja ozaveščenosti med ljudmi, da je prvi pravni nasvet, do katerega so upravičeni vsi državljani RS in druge osebe, navedene v 10. členu ZBPP, brezplačen ne glede na izpolnjevanje pogojev;
- kakovosti izvajanja prvega pravnega nasveta strokovnih služb za BPP (v smislu pojasnila upravičencu o pravnem položaju v njegovi zadevi in kratek nasvet o možnosti za sklenitev izvensodne poravnave, o pravicah in obveznostih pri uvedbi postopka, o pristojnosti sodišča, o procesnih pravilih, stroških in načinu izvršitve odločbe) in

- izvajanju prvega pravnega nasveta oseb, vpisanih v register pri ministrstvu, ki so za vsak opravljen nasvet upravičene do plačila v polovični višini, določeni za posamezno storitev po veljavni odvetniški tarifi.¹¹

1.7 Kaj smo proučevali

Revizija je obsegala proučevanje izvrševanja instituta BPP. Ključno vprašanje, ki smo si ga v reviziji zastavili in na katerega želimo v poročilu odgovoriti, je: ***Kako država zagotavlja brezplačno pravno pomoč?***

Zanimalo nas je, ali je država dosegla cilje, navedene v predlogu ZBPP¹²:

- vzpostaviti celovit in učinkovit sistem zagotavljanja BPP pri pravnih storitvah, opredeljenih v zakonu, to je storitvah pravnega svetovanja in zastopanja;
- urediti dostopnost pravnega svetovanja pred začetimi sodnimi postopki strankam, ki ne razpolagajo z zadostnimi sredstvi;
- enotno urediti sistem dodeljevanja BPP za pravno zastopanje in druge pravne storitve, določene z zakonom v vseh sodnih postopkih;
- poenotiti finančne in postopkovne kriterije za odobritev BPP;
- poenotiti postopek ter organe odločanja o odobritvah BPP;
- vzpostaviti pogoje za učinkovito delovanje instituta BPP;
- zagotoviti transparentnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi.

Težišče revizije je predstavljalo proučevanje tistega dela izvajanja BPP, ki se nanaša na upravni postopek. Področje revizije smo omejili iz objektivnih razlogov. Eno takšnih omejitev predstavljajo finančni učinki tistih, že odobrenih storitev BPP, pri katerih do izplačila iz naslova BPP še ni prišlo, ker postopki, za katere je bila BPP odobrena, še niso zaključeni.

Odgovor ali je izvrševanje instituta BPP uspešno in učinkovito, smo iskali pri 18 revidirancih, in sicer na:

- Ministrstvu za pravosodje in Vrhovnem sodišču ter
- 16 pristojnih sodiščih¹³ za izvajanje BPP.

Pri iskanju odgovorov smo poleg metode proučevanja uporabili predvsem dve metodi, in sicer metodo intervjuja in vprašalnika. Intervju smo uporabili kot osnovno metodo na ministrstvu ter Vrhovnem sodišču. Izvajanje BPP na pristojnih sodiščih smo ocenili z analizo odgovorov na vprašalnik o BPP, študijo primerov in primerjalno analizo.

Ugotavljamo, da so revidiranci in drugi sogovorniki izkazali visoko stopnjo pripravljenosti za sodelovanje pri izvedbi revizije in da so nam s tem močno olajšali pot do iskanja odgovorov na zastavljena vprašanja.

¹¹ 17. člen Pravilnika o pogojih in postopku za vpis v register oseb za dajanje brezplačne pravne pomoči (Uradni list RS, št. 83/01, 42/05).

¹² Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 77/00.

¹³ Seznam sodišč, pristojnih organov za izvajanje nalog BPP, je v prilogi 1.

2. VLOGA MINISTRSTVA ZA PRAVOSODJE PRI IZVRŠEVANJU INSTITUTA BPP

2.1 Predstavitev

Ministrstvo je resorni organ za opravljanje nalog na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva in Ustavnega sodišča RS, nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in državnega pravobranilstva, civilnega in kaznovalnega prava, sodnih postopkov, pravosodne uprave, odvetništva, notariata, izvrševanja kazenskih sankcij, varstva osebnih podatkov in mednarodne pravne pomoči.

Poleg naštetih nalog, ki jih ministrstvu določa Zakon o državni upravi¹⁴, so naloge ministrstva pri izvrševanju instituta BPP določene tudi v ZBPP.

Naloge s področja BPP, ki jih ministrstvu določa ZBPP, so:

- sprejem podzakonskih aktov;
- dajanje soglasij k sistemizaciji delovnih mest v posameznih strokovnih službah za BPP;
- vodenje registra pooblaščenih oseb;
- posredovanje v čezmejnih sporih in
- vodenje evidence čezmejnih sporov.

Ministrstvo nima organizirane posebne službe, ki bi bila odgovorna za področje BPP. Zadolžitve s tega področja ima v opisu delovnih nalog le ena oseba, zaposlena na ministrstvu, s področjem BPP pa se dejansko ukvarjajo tri osebe, zaposlene v različnih direktoratih ministrstva. Zaposleni se, poleg nalog, ki so zakonsko predpisane, ukvarjajo tudi z nudenjem osnovnih informacij ter širjenjem ozaveščenosti javnosti o BPP.

Vir: intervju na Ministrstvu za pravosodje.

Kot pristojni državni organ za pripravo zakonodaje s področja pravosodja je bilo ministrstvo pripravljavec ZBPP.

V nadaljevanju poročila so povzete ugotovitve in ocene izvajanja nalog ministrstva pri pripravi in izvajanju ZBPP. Zanimalo nas je, ali je veljavni zakon pregleden in jasen ter kako ministrstvo spremlja njegovo izvajanje.

¹⁴ 37. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05).

2.2 Kako je Ministrstvo za pravosodje kot pripravljavec ZBPP opravilo svojo nalogo

Ocenjujemo, da ministrstvo pri pripravi predloga ZBPP *ni opravilo ustrezne ocene stanja in finančnih posledic*. Ocena je bila pripravljena površno, predvsem pa ni zajela ocene izvrševanja instituta BPP v celoti. Ocena v znesku 80 do 100 milijonov tolarjev letno je predvidela le stroške, povezane s plačilom storitev s proračunske postavke BPP, ne pa tudi stroškov, povezanih z vzpostavitvijo strokovnih služb za BPP na pristojnih sodiščih. Osnovo za pripravljeno oceno potrebnih sredstev za izvajanje ZBPP je predstavljalo le posvetovanje s predsedniki prvostopenjskih sodišč.

ZBPP se je v praksi izkazal kot *nepregleden in nejasen*. Trditev izhaja iz razgovorov z izvajalci zakona, rezultatov analize odgovorov pristojnih služb, ki so podrobneje opredeljeni v tretjem poglavju tega poročila, ter izkušnjih revizorjev.

»Ministrstvo za pravosodje se zaveda, da je potrebno Zakon o brezplačni pravni pomoči novelirati, predvsem v zvezi z določbami glede izterjave zneskov neupravičeno prejete brezplačne pravne pomoči, glede jasne določitve pristojnosti posameznih organov, glede jasnejše navedbe upravičencev in nekaterih drugih vprašanj. Zato za leto 2007 ministrstvo načrtuje pripravo sprememb Zakona o brezplačni pravni pomoči, oziroma po potrebi morebitno pripravo novega zakona. Za izvedbo tega projekta je bila že v letu 2005 ustanovljena delovna skupina, ki bo v letošnjem letu analizirala stanje na tem področju in pripravila predloge sprememb veljavne zakonodaje. Ne glede na navedeno, pa ministrstvo vidi problem predvsem v tem, da se nekatere zakonske določbe, ki so dovolj jasne, ne izvajajo v celoti oziroma v potrebnem obsegu.«

Vir: Ministrstvo za pravosodje, februar 2006.

Ugotavljamo, da definicije izrazov, ki so ključnega pomena za pravilno razumevanje in izvajanje zakona, niso navedene ter da so posamezni pojmi¹⁵ v zakonu nedosledno uporabljeni. Menimo, da zakon ne določa dovolj jasno:

- da so do prvega pravnega nasveta, ki je brezplačen, upravičene vse osebe iz 10. člena ZBPP ne glede na izpolnjevanje pogojev, medtem ko je za dodelitev pravne pomoči, ki presega prvi pravni nasvet, potrebno izpolnjevati še druge finančne, premoženjske in vsebinske pogoje;
- katere so naloge pristojnega organa za BPP¹⁶ in pristojnih služb za BPP¹⁷. ZBPP nalaga pristojnemu organu za BPP organizacijo delovanja strokovnih služb za BPP, ki opravljajo strokovne in administrativno-tehnične naloge v zvezi z odobritvijo BPP. Obenem pa so naloge pristojnega organa, poleg skrbi za kadrovske in organizacijsko delovanje službe za BPP, tudi operativno sodelovanje in vključevanje v postopek odobritve BPP;
- vlog in aktivnosti drugih pravosodnih organov, vključenih v izvrševanje instituta BPP (državno pravobranilstvo in državno tožilstvo);

¹⁵ V ZBPP ni razvidno razlikovanje med pogoji in merili za dodelitev BPP. V 2. členu je zapisano: »Brezplačna pravna pomoč se odobri na način, pod pogoji in v skladu z merili, ki jih določa ta zakon.« V nadaljevanju zakona pa ni razvidno razlikovanje, kaj so pogoji in kaj merila za dodelitev BPP. Ocenjujemo, da mora posameznik za dodelitev BPP najprej izpolnjevati pogoje, ki so po našem razumevanju navedeni v 10. členu ZBPP, nato pa sledi še vsebinsko preverjanje, ki poteka po merilih, med katere prištevamo dohodkovna, premoženjska in vsebinska merila. Na podlagi slednjih se (ne)odobri pravna pomoč.

¹⁶ Pristojni organ za BPP je predsednik okrožnega oziroma specializiranega sodišča prve stopnje.

¹⁷ Pristojna služba za BPP je služba, ki opravlja strokovne in administrativno-tehnične naloge v zvezi z odobritvijo BPP.

- aktivnosti znotraj postopka dodelitve BPP. Te v zakonu niso uravnoteženo opredeljene. Posamezni deli postopka so zelo podrobno definirani¹⁸, pa vendar še vedno ne dovolj jasno¹⁹. Po drugi strani pa so v celoti izpuščene posamezne, celo ključne izvedbene faze postopka BPP, kot je na primer postopek plačila storitev za nudenje pravne pomoči.

ZBPP v posameznih delih predvideva vključevanje državnega pravobranilstva in državnega tožilstva, za katera pa ministrstvo meni, da ne izvajata pristojnosti, ki so jima določene po ZBPP.

Od Državnega pravobranilstva, katerega pristojnosti so z ZBPP določene kot: vlaganje zahtev za preverjanje premoženjskega stanja prosilca, prejemanje odločb, s katerimi se odloča o prošnji, vlaganje tožb v upravnem sporu ter izterjava sredstev plačila stroškov postopka²⁰, smo pridobili podatke, ki jih navajamo v nadaljevanju.

Od uveljavitve ZBPP do konca leta 2004 je Državno pravobranilstvo prejelo 11694 odločb o odobritvi BPP; največ v Ljubljani, tj. 2732, in najmanj v Novi Gorici, tj. 440.

Zoper odločbe o odobritvi je Državno pravobranilstvo vložilo 49 tožb v upravnem sporu, to je v 0,42 odstotka primerov od vseh prejetih odločb.

Največ tožb, in sicer 31, je vložilo Državno pravobranilstvo na sedežu v Ljubljani, 14 zunanji oddelek v Celju in 4 zunanji oddelek v Murski Soboti. Ostali zunanji oddelki, to so oddelki v Mariboru, Novem mestu, Novi Gorici, Kopru, Kranju in na Ptuj, do konca leta 2004 niso vložili nobene tožbe zoper odločbe o odobritvi brezplačne pravne pomoči.

Skupaj je bilo ugodeno 57,1 odstotka tožb v upravnem sporu, ki jih je do konca leta 2004 vložilo Državno pravobranilstvo. Državno pravobranilstvo na sedežu v Ljubljani je bilo uspešno v 48,39 odstotkih primerov, zunanji oddelek v Celju v 64,29 odstotkih, zunanji oddelek v Murski Soboti pa je bil uspešen v 100 odstotkih.

Vir: Državno pravobranilstvo.

ZBPP določa, da se odločbe, s katerimi se posamezna prošnja zavrne, zavrže oziroma se prošnji za dodelitev BPP ugotovi, vroči tudi državnemu tožilcu. Zoper izdane odločbe državni tožilec lahko sproži tožbo v upravnem sporu, omenjeni organ pa ima tudi pravico do vpogleda v evidence, ki kažejo na dohodkovno in premoženjsko stanje upravičenca do BPP²¹. Postopek za dodelitev BPP postavlja državnega tožilca v vlogo organa, ki lahko zoper izdano odločbo vloži tožbo v upravnem sporu. ZBPP tako pooblašča dva organa, poleg državnega pravobranilca tudi državnega tožilca, za vložitev pravnega sredstva, tožbe v upravnem sporu.

¹⁸ Na primer: ugotavljanje premoženjskega stanja prosilca.

¹⁹ Primeri nejasnosti: ugotavljanje višine dohodka (bruto vs. neto dohodek), vrednosti osebnega vozila, učinki zaznambe nepremičnine, postopek za njen izbris in drugo.

²⁰ 20., 38., 34. in 49. člen ZBPP.

²¹ 34., 38., in 49. člen ZBPP.

Na Vrhovnem državnem tožilstvu vodijo evidenco prejetih odločb o BPP ter na ta način spremljajo problematiko izvajanja ZBPP. Poudarili so, da nekatera sodišča odločbe o BPP pošiljajo pristojnim okrožnim državnim tožilstvom in ne Vrhovnemu državnemu tožilstvu, do česar prihaja zaradi nejasne opredelitve v ZBPP. Ta določa, da se odločba pošlje državnemu tožilstvu, pri čemer ni navedeno ali gre za pristojna okrožna ali za Vrhovno državno tožilstvo.

Organizacija državnega tožilstva je v Sloveniji urejena tako, da pred sodišči prve stopnje nastopajo okrožni državni tožilci, v primeru vlaganja tožbe v upravnem sporu pa funkcijo vlagatelja tožbe lahko opravljajo le višji ali vrhovni državni tožilci. Vrhovno državno tožilstvo je pristojno tudi za vložitev izrednega pravnega sredstva zahteve za varstvo zakonitosti zoper pravnomočne odločbe v upravnem sporu, kar pomeni tudi zoper sodbo, ki jo na podlagi tožbe izda Upravno sodišče RS v upravnem sporu (80. člen ZUS). V končni posledici to pomeni, da tako tožbo v upravnem sporu, kot tudi izredno pravno sredstvo, s katerim se preizkuša zakonitost pravnomočne sodbe, izdane v zvezi s to tožbo, vlaga v javnem interesu isti organ, to je državno tožilstvo.

Po mnenju Vrhovnega državnega tožilstva je vlaganje tožb v upravnem sporu prvenstveno na strani državnega pravobranilstva, medtem ko državno tožilstvo svoje pristojnosti uresničuje v postopku izrednih pravnih sredstev. Takšna izvedbena razdelitev pristojnosti upošteva tako specifičnosti in temeljne pristojnosti obeh državnih organov ter preprečuje možne kolizijske posledice.

Vir: Vrhovno državno tožilstvo.

2.3 Kako Ministrstvo za pravosodje spremlja stanje na področju BPP

Naloga ministrstva je med drugim tudi spremljanje zadev na področju BPP. S tem naj bi ministrstvo zagotavljalo spremljanje gibanj z vidika zadev in stroškov, predvsem pa uspešno zaznavanje pomanjkljivosti ter ustrezno ukrepanje za odpravo težav, z zagotavljanjem pogojev za dostopen, enoten, učinkovit in uspešen sistem izvrševanja instituta BPP.

Dogajanje na področju gibanja zadev ministrstvo spremlja preko letnih poročil posameznih sodišč, ki jih prejema od Vrhovnega sodišča. Na podlagi omenjenih poročil ministrstvo pripravi letno *sodno statistiko*, ki jo objavi tudi na svojih spletnih straneh, zbrani podatki pa so dostopni tudi v tiskani obliki. Sodna statistika je pripravljena na podlagi podatkov, ki jih v skladu z zakonskimi pooblastili zbira ministrstvo. Zbrani in obdelani podatki dajejo pregled gibanja in reševanja zadev na sodiščih, trajanja postopkov, načina rešitve zadev, storilnosti sodišč, sodnih zaostankov, strukture nekaterih vrst zadev, starejših nerešenih zadev ter kadrovskega stanja sodnikov in sodnega osebja na sodiščih.²²

Zbirna statistična poročila o delu pravosodnih organov niso pravočasna, so netočna in nepopolna. Elektronska verzija sodne statistike za obdobje od leta 2001 do 1. polletja leta 2005 je sicer dostopna na spletnih straneh ministrstva, vendar so bili zbirni podatki za leto 2004 objavljeni šele v mesecu septembru 2005, kar je 9 mesecev po zaključku tekočega leta, za katerega se podatki zbirajo in objavljajo.

Primerjava podatkov iz sodne statistike za obdobje 2001 do 2004 z letnimi poročili Vrhovnega sodišča in podatki, pridobljenimi od sodišč, je pokazala, da se objavljeni podatki s področja BPP med seboj ne ujemajo, da prihaja v številu zadev s področja BPP do odstopanj, kar kaže na nepopolnost in netočnost evidenc s področja BPP. Razlike med podatki iz različnih virov podrobneje navajamo v tretjem poglavju.

²² Vir: Sodna statistika 2004.

Ocenjujemo, da je temeljni problem nepravočasnih, netočnih in nepopolnih zbirnih statističnih podatkov v tem, da sodišča nimajo informatizirane in centralizirane zbirke podatkov, ki bi omogočala sprotno spremljanje stanja na področju BPP, kar pa je po 70. členu Zakonu o sodiščih naloga centra za informatiko, kot posebne organizacijske enote Vrhovnega sodišča.

Ministrstvo vodi elektronsko evidenco domačih in tujih čezmejnih sporov, ki pa ni povezana z drugimi evidencami s področja vodenja zadev BPP v Sloveniji, hkrati pa so v evidenci zapisani le podatki tistih zadev, v katerih je ministrstvo sodelovalo, ne pa tudi podatki o vseh ostalih zadevah s področja domačih in tujih čezmejnih sporov, saj posredovanje ministrstva pri čezmejnih sporih ni obvezno.

Vir: intervju na Ministrstvu za pravosodje.

Ministrstvo se zaveda problema nepovezljivosti evidenc s področja BPP, pri tem pa je izrazilo tudi potrebo po informatizaciji in poenotenju evidenc, kar bi omogočilo centralizirano obdelavo podatkov, možnost spremljanja gibanja zadev, nenazadnje pa bi boljše evidence pripomogle tudi k preprečevanju morebitnih zlorab na področju koriščenja BPP.

Ministrstvo nima pregleda nad dejansko zasedenostjo delovnih mest in obremenjenostjo posameznikov z opravljanjem nalog, povezanih z BPP. Ob upoštevanju podatkov, ki nam jih je posredovalo ministrstvo, bi lahko sklepali, da je v službah za BPP zaposlenih 76²³ oseb, iz podatkov sodišč pa izhaja, da jih je 39. Ne glede na dejstva, ki jih navajamo v naslednjem odstavku, ocenjujemo, da je področje kadrovanja pomembno za spremljanje stanja na področju BPP in bi ministrstvo lahko razpolagalo s podatki, ki bi odražali bolj realno stanje, saj je vloga ministrstva v določitvi in usklajevanju meril za določitev števila delovnih mest sodnega osebja za posamezna sodišča.

Po ZBPP predsednik sodišča v soglasju z ministrstvom določi število zaposlenih v posameznih strokovnih službah za BPP s sistemizacijo delovnih mest. Z uveljavitvijo Zakona o javnih uslužbencih v letu 2003 in kasneje s spremembo Zakona o sodiščih v letu 2004 se je pristojnost glede določitve števila in vrst delovnih mest na sodiščih spremenila tako, da ministrstvo ne daje več soglasja k določitvi števila in vrst delovnih mest na sodiščih, pač pa je za to pristojno Vrhovno sodišče.

Ocenjujemo, da ministrstvo področja BPP, predvsem v delu, ki se nanaša na statistične podatke, ne spremlja v zadostni meri in tudi ne sprejema ustreznih ukrepov oziroma drugih rešitev, ki bi lahko pripomogle k izboljšanju stanja na področju BPP.

Skladno s Pravilnikom o pogojih in postopku za vpis v register oseb za dajanje brezplačne pravne pomoči posebna petčlanska komisija ministrstva spremlja delovanje 20 v register vpisanih oseb, ki lahko opravljajo storitve nudenja prvega pravnega nasveta in pravnega svetovanja. Naloge komisije, ki svoje delo opravlja z rednimi in izrednimi nadzori, so predvsem:

- preverjanje izpolnjevanja pogojev za opravljanje dejavnosti BPP;
- pregled dokumentacije ter
- izvajanje nadzora nad opravljanjem dela in finančnega poslovanja v okviru BPP.²⁴

²³ Stanje na dan 19. 9. 2005.

²⁴ 18. člen Pravilnika o pogojih in postopku za vpis v register oseb za dajanje brezplačne pravne pomoči, Uradni list RS, št. 83/01.

Nadzor nad izvajanjem storitev BPP opravlja komisija ministrstva. V tem delu poročila predstavljamo nadzor nad izvajanjem storitev BPP, ki jih opravljajo pooblašcene osebe s soglasjem ministra za pravosodje, ki brez namena pridobivanja dobička opravljajo dejavnost BPP in so vpisane v register, ki ga vodi ministrstvo. Ugotovitve komisije, ki je v letih 2004 in 2005 opravila tri redne preglede pri posameznih pooblaščenih osebah, so vsebovale pomanjkljivosti pri vodenju evidenc prvih pravnih nasvetov in pravnih svetovanj ter nepravilnosti pri izdajanju računov za opravljene storitve BPP.

Pri preverjanju ustreznosti delovanja pooblaščenih oseb komisija do sedaj še ni predlagala odvzema soglasja zaradi ugotovljenih kršitev pri opravljanju dejavnosti BPP. So pa v nekaterih primerih osebe same podale predlog za izbris iz registra pooblaščenih oseb za izvajanje BPP.

Komisija je po opravljenih nadzorih zapisala ugotovitve in ukrepe za odpravo pomanjkljivosti in nepravilnosti, iz predložene dokumentacije pa ni razvidno, ali je preverila izvajanje ukrepov in priporočil. Menimo, da bi komisija morala določiti način izvršitve ukrepov oziroma pridobiti povratno informacijo o izvedbi ukrepov.

Na ministrstvu se zavedajo težav, povezanih z izvrševanjem instituta BPP, vendar posebnih ukrepov do sedaj niso sprejeli.

Ministrstvo je v letu 2004 ustanovilo posebno delovno skupino za proučitev problematike izvajanja določb ZBPP. V letu 2005 je ministrstvo izdalo nov sklep, s katerim je razširilo naloge delovne skupine tudi na sprejem ter izvedbo ustreznih rešitev s področja BPP. Delovno skupino sestavljajo predstavniki ministrstva, Vrhovnega sodišča, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva, pristojnih sodišč in drugih izvajalcev po ZBPP.

Imenovana delovna skupina v času izvajanja revizije še ni pričela izvajati s sklepom naloženih nalog.

3. VLOGA VRHOVNEGA SODIŠČA RS IN PRISTOJNIH SODIŠČ PRI IZVRŠEVANJU INSTITUTA BPP

3.1 Predstavitev

To poglavje poročila obravnava naloge **Vrhovnega sodišča** in **pristojnih sodišč** ter njihove odgovornosti na področju izvrševanja instituta BPP. Gre za vprašanje uresničevanja nalog in pristojnosti na področju BPP, ki jih Vrhovnemu sodišču in pristojnim sodiščem določata Zakon o sodiščih²⁵ in ZBPP.

Vrhovno sodišče je pristojno tudi za organizacijo in nadzor nad delom sodišč. Finančna služba Vrhovnega sodišča skrbi za zagotavljanje finančnih sredstev za poslovanje vseh sodišč, notranja revizijska služba opravlja notranji nadzor njihovega poslovanja, skupna kadrovska služba pa skrbi za kadrovsko načrtovanje vseh sodišč. V okviru Vrhovnega sodišča deluje tudi Center za informatiko, ki skrbi za enotno tehnološko podporo poslovanju vseh sodišč, za pravni informacijski sistem sodišč ter podporo izvajanju podprogramov Reševanje sodnih zaostankov in Brezplačna pravna pomoč (BPP).

Vrhovno sodišče v delu področja proračunske porabe (09 Pravosodje), za katerega je zadolženo kot predlagatelj finančnega načrta, skrbi za zagotavljanje finančnih sredstev za vsa redna in specializirana sodišča ter sodni svet. Sredstva za BPP se delno namenjajo iz proračuna Vrhovnega sodišča v podprogramu oziroma na proračunski postavki Brezplačna pravna pomoč, delno pa v proračunih posameznih sodišč.

V skladu z ZBPP je vloga Vrhovnega sodišča osredotočena predvsem na področje financiranja in poročanja. Pri tem je financiranje omejeno na izvajanje BPP, ki vključuje plačilo storitev odobrene BPP. Sredstva za plačilo storitev se izplačujejo iz državnega proračuna na podlagi odredbe predsednika Vrhovnega sodišča, na predlog pristojnega organa za BPP. Poleg zagotavljanja sredstev Vrhovno sodišče pripravlja letno zbirno poročilo o izvajanju ZBPP, v katerem Državni zbor, Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) in Varuha človekovih pravic obvešča predvsem o gibanju števila zadev s področja BPP ter o porabljenih sredstvih za BPP.

²⁵ Uradni list RS, št. 100/05-UBP-2, predvsem členi 59., 70. in 75.

Izvajanje ZBPP, ki se nanaša na postopek izplačila zbirnih predlogov za izplačilo poteka po sistemu, ki ga je Vrhovno sodišče vzpostavilo ob sprejetju ZBPP in velja še danes.

Generalni sekretar Vrhovnega sodišča opredeljuje naloge na področju BPP kot »administrativni proces, ki ničemur ne pripomore«. Po njegovem mnenju je njihova naloga le, da preverijo formalno popolnost in računsko točnost predlogov za izplačilo.

Vir: intervju na Vrhovnem sodišču RS.

BPP se lahko skladno z ZBPP odobri za oprostitev plačila stroškov sodnega postopka, za pravno svetovanje in zastopanje ter druge z zakonom določene pravne storitve, in sicer za vse oblike sodnega varstva pred vsemi sodišči splošne pristojnosti in specializiranimi sodišči v RS, pred Ustavnim sodiščem RS in pred vsemi organi, institucijami ali osebam v RS, ki so pristojne za izvensodno poravnavanje sporov.

O odobritvi BPP odloča predsednik okrožnega oziroma specializiranega sodišča prve stopnje (v nadaljevanju: pristojni organ za BPP). Strokovne in administrativno-tehnične naloge v zvezi z odobritvijo BPP opravlja strokovna služba brezplačne pravne pomoči (v nadaljevanju: strokovna služba). V Sloveniji je bila naloga izvajanja BPP poverjena 11 okrožnim sodiščem, 4 specializiranim sodiščem prve stopnje ter Upravnemu sodišču RS, katerih vloga je: odločanje o (ne)odobritvi BPP, sprejemanje postopkovnih odločitev glede BPP, opravljanje administrativno-tehničnih nalog s področja BPP in nudenje pravne pomoči proslcem/upravičencem.

V nadaljevanju poročila so povzete ugotovitve in ocene izvajanja nalog na področju BPP Vrhovnega sodišča ter sodišč kot pristojnih organov za izvajanje BPP. Gre za odgovore, predvsem na vprašani:

- Kako Vrhovno sodišče spremlja izvrševanje instituta BPP?
- Kako pristojna sodišča zagotavljajo, da se pravica do BPP uresničuje na enoten in enakopraven način?

3.2 Kako Vrhovno sodišče RS spremlja izvrševanje instituta BPP

Oceno spremljanja izvrševanja instituta BPP smo pripravili na podlagi preverjanja:

- vloge Vrhovnega sodišča pri izvrševanju pristojnosti v okviru državnega proračuna za sredstva, ki so namenjena izvajanju BPP;
- vloge Vrhovnega sodišča kot odredbodajalca in organa, ki je zadolžen za poročanje o problematiki BPP drugim državnim organom;
- opravljanja nadzora notranje revizijske službe, ki zagotavlja izvajanje notranje revizije na vseh sodiščih;
- vloge Vrhovnega sodišča kot koordinatorja na področju informatike, ki skrbi za izvajanje enotne tehnološke podpore poslovanja sodišč ter za pravni informacijski sistem sodišč in
- vloge Vrhovnega sodišča v sistemu sodne uprave, določene v Sodnem redu.

3.2.1 Področje BPP je v državnem proračunu nepregledno prikazano

Ugotovili smo, da je v državnem proračunu področje BPP obravnavano le v proračunu Vrhovnega sodišča, kjer so v okviru podprograma oziroma proračunske postavke BPP prikazana sredstva, namenjena izvajanju tega podprograma. To pomeni, da je v proračun zajet le tisti del BPP, ki se nanaša na izvajanje z odločbo dodeljene pravne pomoči in nudenje prvega pravnega nasveta pri osebah, vpisanih v register ministrstva.

Del področja BPP, ki se izvaja v okviru delovanja strokovnih služb na pristojnih sodiščih, pa je zajet v okviru podprogramov, v katere ta sodišča sodijo (npr. administracija okrožnih sodišč), vendar to iz proračuna ni razvidno. Gre za vsebino in stroške delovanja strokovnih služb, ki v okviru svojega delovanja nudijo tudi prvi pravni nasvet in druge naloge, povezane s postopkom BPP.

Podprogram BPP, tako kot je obravnavan v proračunu, zajema le del sredstev, ki se dejansko namenjujejo področju BPP. Drugi del, ki bi po našem mnenju glede na programsko klasifikacijo tudi moral biti umeščen v ta podprogram, pa se kot program ne prikaže.

Iz zaključnega računa proračuna za leto 2004 je tako npr. razvidno, da je bilo za BPP namenjeno 207.988 tisoč tolarjev, ocena dejanskih stroškov pa je več kot dvakrat večja in znaša najmanj 489.510 tisoč tolarjev. Ocenjujemo, da načrtovanje podprograma tako po vsebini kot po sredstvih ni ustrezno, ker le delno odraža dejanske stroške namenjene BPP in s tem povzroča nepreglednost nad celotnim področjem izvrševanja instituta BPP.

Za podprogram BPP je Vrhovno sodišče oblikovalo dolgoročni cilj, ki se nanaša le na prvi člen ZBPP, ki določa uresničevanje pravice do BPP le socialno ogroženim osebam. Menimo, da bi podprogram moral vsebovati tudi tisti del BPP (prvi pravni nasvet), do katerega so upravičene vse osebe ne glede na njihov socialni status. Le tako bi proračun omogočal pregled nad celotnimi načrtovanimi in porabljenimi sredstvi za namene BPP. Enaka nedoslednost se zrcali tudi v letnih ciljeh tega podprograma.

3.2.2 Poročanje o problematiki BPP je nepopolno

V državnem proračunu je problematika BPP nepregledno predstavljena, tudi cilji BPP so neustrezno zastavljeni. Glede na nepopolno in necelovito zastavljen podprogram tudi iz poročila o realizaciji zakonskih pravic ni mogoče pridobiti celovite slike o vseh porabljenih namenskih sredstvih, saj Vrhovno sodišče ne poroča o izvrševanju instituta BPP v celoti.

Poleg poročanja v okviru zaključnega računa proračuna je Vrhovno sodišče o problematiki BPP dolžno poročati tudi v skladu z ZBPP. V okviru zaključnega računa je Vrhovno sodišče dolžno pripraviti poročilo o doseženih ciljeh in rezultatih, po ZBPP pa mora obveščati Državni zbor, Vlado in Varuha človekovih pravic o:

- številu vloženih prošelj za BPP;
- številu izdanih odločb o odobritvi BPP;
- vrsti zadev, za katere je bila odobrena BPP;
- obsegu sredstev, izplačanih za BPP po posameznih sodiščih;
- obsegu vrnjenih sredstev;
- statističnem gibanju števila zadev in sredstev glede na preteklo leto.

Ugotavljamo, da gre za poročili, ki ju določata dva različna predpisa, obe pa naj bi obravnavali isto področje. Za pripravo poročil porabijo sodišča veliko časa, kar ugotavljamo v nadaljevanju, pri tem pa ocenjujemo, da nobeno od poročil ne obravnava problematike BPP v celoti. Ocenjujemo, da je poročanje o porabi sredstev za BPP nepopolno in da ne zajema problematike BPP v celoti. Ocena se nanaša predvsem na poročanje v okviru zaključnega računa proračuna (Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih), manj pa na poročili Državnemu zboru in Varuhu človekovih pravic.

3.2.3 Nadzor nad opravljanjem BPP vključuje le preverjanje pravilnosti izvajanja BPP na pristojnih sodiščih

Nadzor nad opravljanjem BPP po posameznih sodiščih v okviru delovanja Vrhovnega sodišča opravlja notranja revizijska služba, ki je v letu 2004 izvedla sedem revizij na šestih sodiščih. Ključne ugotovitve in priporočila, ki izhajajo iz zbirnega poročila o delu notranje revizijske službe Vrhovnega sodišča za leto 2004 se nanašajo na:

- pomanjkljivo upoštevanje zakonskih in podzakonskih predpisov s strani sodišč;
- potrebo po izdelavi internega navodila za izvajanje BPP;
- nepopolnost dokumentacije in neustreznost predloženih dokazil;
- nepreverjanje izpolnjevanja pogojev ter
- neustrezno ugotavljanje finančnega položaja in neverodostojnost dokumentacije, ki je podlaga za izplačilo in nezadovoljivo izvajanje izterjave sredstev.

Vse ugotovitve notranje revizijske službe se nanašajo na preverjanje pravilnosti izvajanja BPP na pristojnih sodiščih. Menimo, da bi lahko Vrhovno sodišče na podlagi ugotovitev notranje revizijske službe ustrezneje ukrepalo, predvsem v smislu zagotavljanja izvajanja popravilnih ukrepov.

Pri izplačilu storitev *Vrhovno sodišče preverja računsko točnost in popolnost predlogov za izplačilo*. Pri preverjanju zbirnih predlogov za izplačilo, za katere je v skladu z ZBPP odgovorno Vrhovno sodišče v okviru proračunske postavke Brezplačna pravna pomoč, smo ugotovili, da Vrhovno sodišče opravlja le formalni pregled in preverja le točnost zneskov prejetih zahtevkov za izplačilo.

Med izvajanjem revizije je Vrhovno sodišče pripravilo, iz ročno vodenega vpisnika, pregled zavrnenih predlogov za izplačilo. Zavrnjena izplačila so predstavljala 21,3 odstotka vseh izplačil s proračunske postavke BPP.

3.2.4 Evidence o BPP ne omogočajo učinkovitega spremljanja BPP ter preprečevanja morebitnih zlorab

Skladno z ZBPP pristojni organ za BPP vodi evidenco o BPP. V nadaljevanju so zapisane ugotovitve in ocena stanja na področju evidentiranja BPP.

Ugotavljamo, da:

- vsa sodišča vodijo evidenco o BPP;
- vsebina evidenc o BPP ustreza zahtevam, navedenim v ZBPP;

Tri sodišča poleg zahtev, določenih v ZBPP, v evidenci vodijo tudi dodatne podatke (npr. imenike prosilcev, seznam izterjav, vpisnike SOS ipd).

Vir: vprašalnik o BPP.

- 15 sodišč vodi evidenco o BPP ročno;

Okrožno sodišče v Celju vodi informatizirano evidenco o BPP, ki jo je razvil zunanji izvajalec.

Vir: vprašalnik o BPP.

- evidence o BPP niso povezljive z ostalimi tovrstnimi evidencami, ki jih vodijo druga sodišča, pristojna za izvajanje BPP, vključno z Vrhovnim sodiščem;
- evidence o BPP na dveh sodiščih ne vključujejo prvih pravnih nasvetov;

Na Okrožnem sodišču v Slovenj Gradcu vodijo tudi evidenco prvih pravnih nasvetov, ki jih nudijo osebe, vpisane v register, ki ga vodi ministrstvo.

Vir: vprašalnik o BPP.

- je preprečevanje morebitnih zlorab v smislu večkratnega koriščenja prvega pravnega nasveta iste osebe za isti namen zagotovljeno samo znotraj posameznega sodišča;
- sodišča v povprečju porabijo več kot 66 ur na leto za pripravo različnih poročil, povezanih z izvajanjem BPP (poročila za Vrhovno sodišče, interna poročila, sodne statistike, zaključni račun proračuna in drugo).

Ocenjujemo, da je evidentiranje zadev s področja BPP neustrezno. Sodišča sicer skladno z določbami ZBPP vodijo evidenco o BPP, vendar vpis podatkov poteka ročno, običajno šele po opravljenem dejanju (nudenje prvega pravnega nasveta, izdaja napotnice in drugo), le v dveh primerih je vpis podatkov sočasen in poteka med opravljanjem posameznega dejanja v postopku. Vodenje evidence o BPP ne zagotavlja enotnega zajema zapisanih podatkov, ki bi nato omogočal tudi lažjo nadaljnjo obdelavo podatkov, poveztivost z drugimi sorodnimi evidencami in spremljanje stanja na področju BPP ter nadzor nad celotnim izvajanjem BPP.

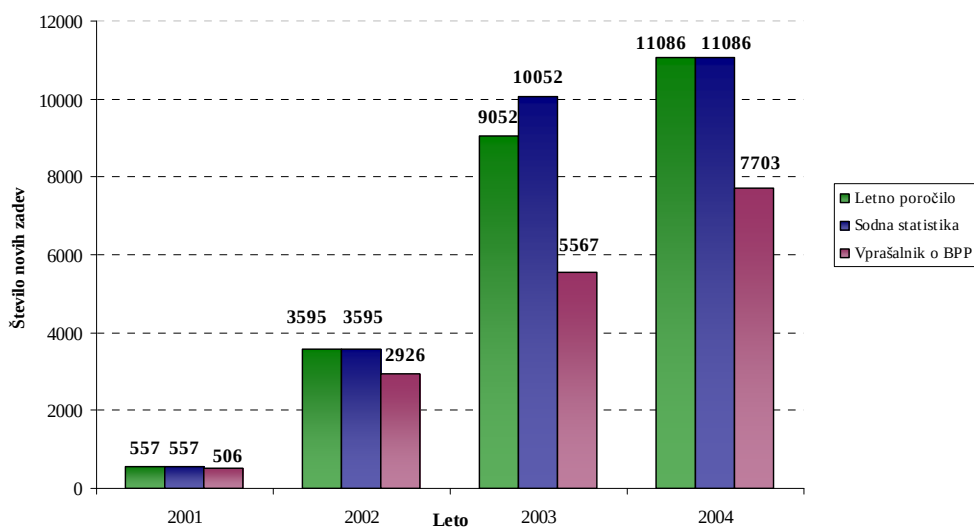
Evidentiranje podatkov s področja BPP je pomembno tudi z vidika preprečevanja morebitnih zlorab, do katerih sedaj lahko prihaja, predvsem v smislu večkratnega koriščenja prvega pravnega nasveta za isto zadevo, saj enotne evidence med posameznimi sodišči in med osebami vpisanimi v register pooblaščenih oseb pri ministrstvu ni.

Zaradi navedenih ugotovitev s področja vodenja evidenc, sodišča porabijo tudi veliko časa za pripravo različnih poročil za Vrhovno sodišče, pripravo internih poročil, sodno statistiko, zaključni račun proračuna ipd.

Ocenjujemo, da je ročni način evidentiranja zadev BPP tudi eden od vzrokov za ugotovljene neskladnosti objavljenih podatkov s področja BPP. Analiza podatkov s področja BPP je pokazala, da se podatki Vrhovnega sodišča, Sodne statistike za leta 2001 do 2004 in podatki posameznih sodišč²⁶ ne ujemajo in da sodišča uporabljajo različno metodologijo pri evidentiranju števila novih zadev.

²⁶ Podatke je z vprašalnikom o BPP zbralo računsko sodišče.

Slika 4: Razlike med evidencami novih zadev



Vir: Poročilo o izvajanju Zakona o brezplačni pravni pomoči, z dne 31. 3. 2005, Opr. št.: Su III Bpp 1/05-2, Sodna statistika za leta 2001 do 2004 in vprašalnik o BPP²⁷.

Vrhovno sodišče je pojasnilo, da je pri navajanju podatkov v letnem poročilu o izvajanju ZBPP za leto 2003 prišlo do očitne napake pri zapisu števila novih zadev. Pravilno število novih zadev je 10052, kar je enako podatku iz Sodne statistike za leto 2003.

Pri pregledu objavljenih podatkov smo ugotovili, da ni nikjer opredeljen pojem »nova zadeva«, kar je onemogočalo primerjavo podatkov sodne statistike s podatki, ki smo jih zbrali s pomočjo vprašalnika o BPP. Slednji namreč niso vsebovali podatka o številu novih zadev, temveč so sodišča v tabelo statističnih podatkov vnesla podatke o številu prvih pravnih nasvetov ter podatke o številu vloženih prošenj.

Težava zaradi različne interpretacije nove zadeve je razvidna tudi iz Letnega poročila Vrhovnega sodišča, kjer je zapisano:

»Ob analizi podatkov sodišč in primerjavi s preliminarne podatke Sodne statistike se je pokazalo, da sodišča ne zajemajo podatkov na enoten način, ker očitno pojmi »zadeva« v smislu sodne statistike ter »prošnja oz. odločba o odobritvi brezplačne pravne pomoči« v smislu 51. člena ZBPP niso dovolj natančno definirani. Ker se način zajema po posameznih sodiščih ni spremenil, je primerjava s predhodnim letom, z določenimi omejitvami, vendarle možna.«

Vir: Poročilo o izvajanju Zakona o brezplačni pravni pomoči, z dne 31. 3. 2005, Opr. št.: Su III Bpp 1/05-2.

S primerjavo podatkov smo ugotovili, da:

- se številke med seboj ne ujemajo;
- nekatera sodišča kot novo zadevo upoštevajo število vloženih prošenj, druga pa med nove zadeve evidentirajo tudi število prvih pravnih nasvetov;

²⁷ Upoštevano je samo število vloženih prošenj za dodelitev BPP.

- posamezna sodišča pri evidentiranju števila novih zadev med posameznimi leti uporabljajo različno metodologijo (eno leto štejejo za novo zadevo samo število prošelj, naslednje leto k temu številu prištejejo tudi število prvih pravnih nasvetov. V nekaterih primerih se podatek ne ujema, ne glede na to ali kot novo zadevo štejemo samo število prošelj ali k temu prištejemo tudi število prvih pravnih nasvetov).

Ugotavljamo, da:

- sodišča ne uporabljajo enotne metodologije pri evidentiranju novih zadev na področju BPP;
- zaradi neenotnega evidentiranja prihaja do izkrivljanja podatkov;
- medsebojna primerjava uradno objavljenih podatkov ni mogoča, ker sodišča zajemajo različne vrste podatkov za evidentiranje novih zadev;
- posamezna sodišča med posameznimi leti spreminjajo prakso evidentiranja novih zadev.

Ocenjujemo, da bi centralizirana ali vsaj povezljiva in informatizirana evidenca podatkov BPP zagotovila izboljšanje stanja na področju opravljanja nadzora nad izvajanjem BPP, pripomogla bi h kvalitetnejšemu in lažjemu načrtovanju in poročanju ter učinkovitejšemu spremljanju stanja na področju BPP, pa tudi k večji uspešnosti izvrševanja instituta BPP.

3.3 Kako pristojna sodišča zagotavljajo, da se pravica do BPP uresničuje na enoten in enakopraven način

Ta del poglavja vsebuje ugotovitve, ki se nanašajo na postopek izvajanja BPP, ki ga določa ZBPP. Za odgovor na vprašanje, kako pristojna sodišča zagotavljajo, da se pravica do BPP uresničuje na enoten in s tem enakopraven način, smo uporabili metodo vprašalnika, študijo primerov in primerjalno metodo.

3.3.1 Organizacija strokovnih služb se med sodišči razlikuje

Strokovne službe pri izvajanju zakonskih določil opravljajo strokovne in administrativno-tehnične naloge v zvezi z odobritvijo BPP. Gre za področje zagotavljanja prvega brezplačnega pravnega nasveta, vključno z brezplačnim svetovanjem in informiranjem o možnostih in pogojih za dodelitev BPP ter nudenjem pomoči pri sestavi prošnje. Poleg tega strokovna služba opravlja tudi druge naloge, povezane z odobritvijo in izvajanjem BPP.

Organizacija strokovnih služb je na sodiščih različna in je v pristojnosti predsednika posameznega sodišča, ki lahko skladno z ZBPP razporedi na delo v strokovno službo strokovne sodelavce na sodišču ali osebe, ki se na sodišču usposablja za opravljanje pravnškega državnega izpita. V strokovni službi mora biti zaposlena najmanj ena oseba, ki izpolnjuje pogoje za strokovnega sodelavca po zakonu o sodiščih in najmanj ena oseba, ki izpolnjuje pogoje za administrativno tehnične delavce po zakonu o sodiščih.

Ugotavljamo, da so si izvajanje BPP nekatera sodišča podrobneje uredila s sprejetjem internega navodila o poslovanju strokovne službe.²⁸ Menimo, takšno je tudi mnenje nekaterih sodišč, da bi bilo smiselno sprejeti enotna navodila, ki bi nadomestila različna interna navodila posameznih sodišč ter določala operativno izvedbo vseh aktivnosti in s tem zagotavljala enotno izvajanje postopka BPP vseh pristojnih sodišč. To navodilo bi lahko zagotovilo preprostejše in učinkovito izvajanje BPP ter tako pripomoglo tudi k enakopravnejšemu položaju prosilcev in koristnikov BPP, ne da bi poseglo v samostojnost in neodvisnost pristojnih sodišč.

Poleg tega ugotavljamo, da se strokovne službe sodišč razlikujejo tudi po kadrovski strukturi, pri čemer izpostavljamo vključevanje sodniških pripravnikov pri nudenju prvega pravnega nasveta na posameznih sodiščih. Pri tem se postavlja vprašanje zagotavljanja kakovostnega izvajanja prvega pravnega nasveta oseb, ki se usposablajo za opravljanje pravniškega državnega izpita, predvsem zaradi kratkega časovnega obdobja, ki je na voljo za opravljanje nalog s področja BPP. Običajno imajo sodniški pripravniki v sklopu pripravniškega programa za delo v strokovni službi odmerjenih le pet do deset delovnih dni. Dvom o zagotavljanju kakovostnega prvega pravnega nasveta izhaja iz njegove vsebine, ki vključuje pojasnilo upravičencu o pravnem položaju v njegovi zadevi in nasvet o možnosti za sklenitev izvensodne poravnave, kot tudi za seznanitev s pravicami in obveznostim glede postopka izvajanja BPP ter občasno tudi velike psihične obremenitve na tem delovnem mestu.

3.3.2 Neenotnost izvajanja postopka dodelitve BPP

V nadaljevanju bomo prikazali ugotovitve izvajanja postopka dodelitve BPP in predstavili razlike v delovanju posameznih sodišč. Predpisani postopek izvajanja BPP vključuje:

- prvi pravni nasvet;
- prošnjo;
- odločbo oziroma sklep;
- koriščenje BPP;
- plačilo opravljenih storitev in
- vračilo sredstev iz naslova BPP.

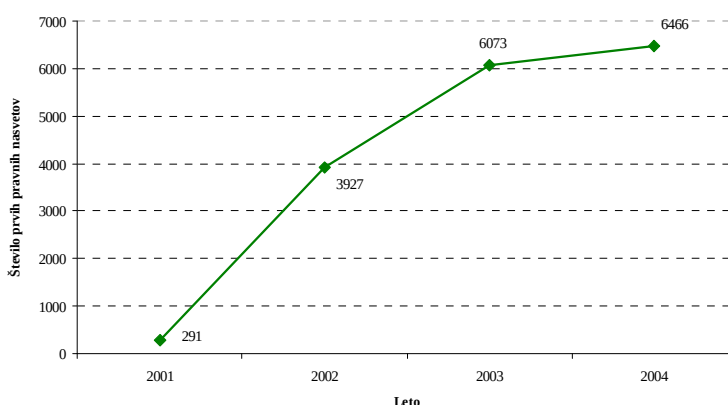
Postopek izvajanja BPP smo proučili z analizo odgovorov na vprašalnik o BPP²⁹ ter študijo primerov na posameznih sodiščih³⁰. Ugotovitve navajamo v nadaljevanju.

²⁸ Sedem sodišč od 16 sodišč ima sprejeto interno navodilo oziroma akt, ki opredeljuje izvajanje BPP, medtem ko preostalih 9 sodišč nima sprejetega tovrstnega navodila.

²⁹ Na vprašalnik so odgovorila vsa pristojna sodišča (16) za izvajanje BPP.

³⁰ Izbor sodišč, na katerih smo opravili študijo primerov izvajanja BPP, smo opravili na podlagi: analize podatkov letnih poročil in sodne statistike, analize odgovorov na vprašalnik o BPP ter razgovorov, opravljenih s posameznimi sodišči.

Slika 5: Število prvih pravnih nasvetov v obdobju med letoma 2001 in 2004



Število opravljenih **prvih pravnih nasvetov**³¹ v obdobju med letoma 2001 in 2004 se je povečalo za dvaindvajsetkrat (22).

Vir: vprašalnik o BPP.

V povezavi s **prvim pravnim nasvetom** želimo opozoriti na zelo veliko tveganje, da se bo po naši oceni trend rasti prvih pravnih nasvetov s precejšnjo stopnjo verjetnosti še nadaljeval tako pri osebah, vpisanih v register pri ministrstvu, kot tudi na sodiščih oziroma strokovnih službah. S spoznanjem, da je prvi pravni nasvet brezplačen, ne glede na finančni položaj prosilca, se bo namreč povečal tudi interes ljudi za koriščenje tega instituta.³²

Prošnja za dodelitev BPP je prvi obvezni del postopka za dodelitev BPP, v katerem mora prosilec dokazati izpolnjevanje pogojev in meril za dodelitev BPP, ki lahko v isti zadevi obsega pravno svetovanje, pravno zastopanje in/ali druge z zakonom predpisane pravne storitve.

Ugotovili smo, da pri obravnavanju prošnje za dodelitev BPP prihaja do naslednjih razlik v ravnanju med posameznimi sodišči:

- *vložitev prošnje za dodelitev BPP*: sodišča od prosilcev zahtevajo različne listine za preverjanje podatkov o dohodkih in drugih prejemkih, podatkov o premoženjskem stanju ter podatkov o družinskih, zdravstvenih in drugih razlogih materialne ogroženosti;

Dvanajst od šestnajstih sodišč (75 odstotkov) zahteva od prosilca v postopku vložitve prošnje za dodelitev BPP predložitev tistih potrdil s prilogami, ki so navedene v Pravilniku o obrazcu za prošnjo za dodelitev BPP in predložitev listin, po potrebi oziroma presoji organa pa mora prosilec predložiti še morebitna dodatna potrdila.

Nobeno sodišče potrebnih podatkov ne pridobi po uradni dolžnosti od drugih državnih organov in od prosilca zahteva le predložitev manjkajočih potrdil.

Na Okrožnem sodišču na Ptuju so do prve polovice leta 2004 sami preverjali podatke, nato pa so glede na določbe ZBPP (32. člen) od prosilcev ponovno zahtevali pridobitev in predložitev ustreznih listinskih dokazov.

³¹ Gre za nudenje prvih pravnih nasvetov, ki jih izvajajo strokovne službe na sodiščih, ne pa tudi za prvi pravni nasvet, ki ga izvajajo osebe, vpisane v register, ki ga vodi ministrstvo.

³² V letu 2004 je bilo število opravljenih prvih pravnih nasvetov 6466, potencialni upravičenci pa so vsi državljani Republike Slovenije in druge osebe, navedene v 10. členu ZBPP.

Okrožno sodišče v Ljubljani samostojno preverja podatke in zbira potrdila le, če so prosilci samobranilci ali priporniki, sicer pa zahteva predložitve vseh potrdil, navedenih v pravilniku, po presoji pa še morebitna dodatna potrdila.

Vir: vprašalnik o BPP.

- *preverjanje podatkov v prošnji za dodelitev BPP:* manj kot 20 odstotkov sodišč (tj. 3 sodišča) vedno oziroma v večini primerov preverijo podatke, ki jih prosilec navede v prošnji za dodelitev BPP, medtem ko se večina preverjanj opravi po potrebi oziroma po lastni presoji;

Na Okrožnem sodišču v Ljubljani pri redni obliki BPP preverijo lastništvo nepremičnega premoženja z vpogledom v posestni list.

Vir: vprašalnik o BPP.

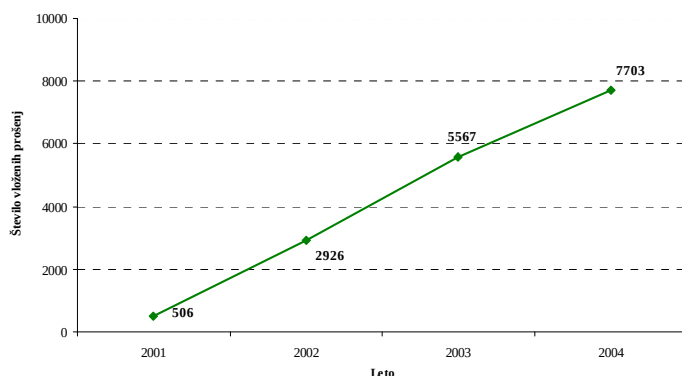
- *nepopolno izpolnjena prošnja za dodelitev BPP:* večina sodišč prosilce enkrat pozove k dopolnitvi vloge.

Okrožno sodišče v Kopru in Okrožno sodišče v Mariboru po potrebi opravita uradne poizvedbe, predvsem v primeru težjega sporazumevanja s prosilcem.

Vir: vprašalnik o BPP.

Sodišča različno ravnavajo tako pri zbiranju podatkov o prosilcih, kot tudi pri preverjanju listinskih dokazil ter pri pozivanju v primeru nepopolno vložene prošnje, kar kaže na neenotno delovanje strokovnih služb in hkrati neenakopravno obravnavo prosilcev.

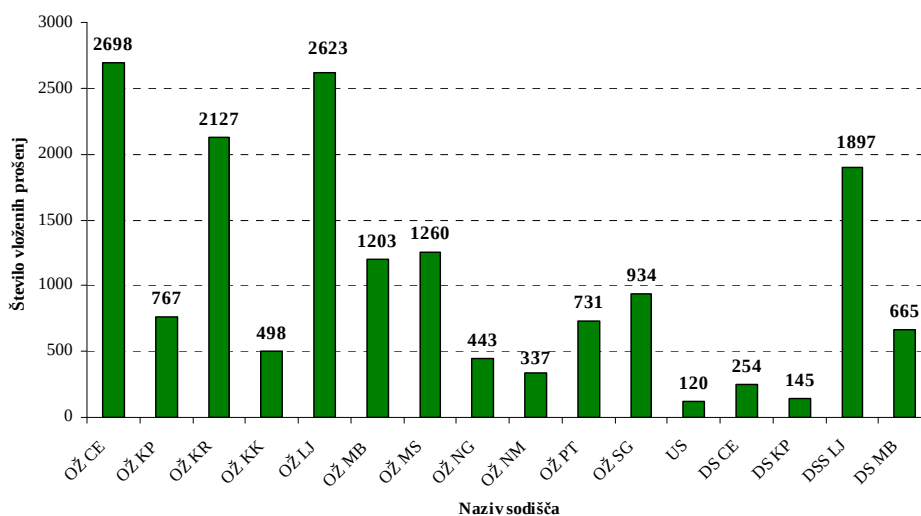
Slika 6: Število prošenj za dodelitev BPP v obdobju med letoma 2001 in 2004



Skupno število prošenj od začetka izvajanja BPP do konca leta 2004 je 16702, kar predstavlja petnajstkratno povečanje glede na leto 2001.

Vir: vprašalnik o BPP.

Slika 7: Skupno število prošelj za dodelitev BPP v letih 2001 do 2004 po posameznih sodiščih



Vir: vprašalnik o BPP.

Najpogostejše vrste zadev v okviru izvajanja BPP na okrožnih sodiščih (11) kot sodiščih splošne pristojnosti, so:

- zakonski spori in razveze med zakoncema;
- razdelitev skupnega premoženja;
- spori zaradi določitve preživnine;
- kazenske zadeve.

Štiri sodišča sodijo med specializirana sodišča in so pristojna za odločanje o delovnih sporih, eno od njih tudi za odločanje o sporih iz socialnega zavarovanja. Upravno sodišče RS pa zagotavlja sodno varstvo v upravnih zadevah.

Od skupno 16702 prejetih prošelj so sodišča po oceni, ki smo jo pripravili na podlagi odgovorov na vprašanja, 7769 (ali 46,5 odstotka) prošelj zavrnila ali zavrgla.

Po navedbi sodišč so najpogostejši razlogi, zaradi katerih pristojni organi za BPP *prošnjo zavržejo* kot nedovoljeno:

- o isti zadevi je že bilo pravnomočno odločeno;
- BPP je bila za isto zadevo že dodeljena;
- prošnjo vloži neupravičena oseba;
- prosilec prošnje ne dopolni oziroma je vloga po pozivu za dopolnitev nepopolna.

Najpogostejši razlogi, zaradi katerih pristojni organi za BPP *prošnjo zavrnejo* kot neutemeljeno, pa se nanašajo predvsem na neizpolnjevanje finančnih, postopkovnih in/ali drugih z zakonom določenih pogojev. Med slednjimi so najpogostejši:

- zadeva je očitno nerazumna;
- zadeva nima verjetnega izgleda za uspeh;

- zadeva ni pomembna za prosilčev osebni in socialno-ekonomski položaj;
- pričakovani izid zadeve za prosilca oziroma njegovo družino ni življenjskega pomena;
- zaradi nerešene zadeve prosilec ni v življenjski stiski.

Pristojni organ za BPP na podlagi prejete prošnje odloči o upravičenosti do BPP z **odločbo**. V povezavi z odločbo o dodelitvi BPP smo ugotovili naslednje razlike med posameznimi sodišči:

- *določitev odvetnika za izvajanje pravne pomoči*: sodišča običajno uporabljajo več kot en kriterij, na podlagi katerega se potem določi oseba za izvajanje pravne pomoči, najpogosteje pa strokovne službe uporabijo kriterij krajevnosti oddaljenosti ter kriterij izbora po abecednem vrstnem redu, kar ocenjujemo kot dodatno tveganje pri enotnem izvajanju postopka BPP.
- *zaznamba odločbe v zemljiški knjigi*: nekatera sodišča zaznambe v zemljiški knjigi opravljajo že od začetka izvajanja BPP, druga so zaznambe pričela izvajati kasneje, ena četrtina sodišč pa zaznamb ne opravlja, kar je v nasprotju z zakonom.

»Za to zaznambo ni nobenega (nam znanega) vsebinskega razloga, pa tudi zemljiška knjiga je vpise zavračala.«

Vir: Okrožno sodišče v Kopru, vprašalnik o BPP.

Pri tem pa se, predvsem po dodatnih razgovorih z revidiranci, sprašujemo tudi o smiselnosti zaznamb v zemljiški knjigi. Zakonske določbe namreč ne določajo pomena zaznambe ter načina in postopka za njen izbris iz zemljiške knjige, kar ponovno kaže na nejasnost in nedoslednost posameznih določil ZBPP.

Na podlagi pozitivne odločbe izda strokovna služba napotnico, s katero se začne postopek **koriščenja BPP**. Po končani po končani opravi storitev pravne pomoči je upravičenec dolžan napotnico z vsemi prilogami takoj vrniti strokovni službi. Če upravičenec ne vrne napotnice v roku 8 dni od dneva, ko je bila napotnica popolna³³, se šteje, kot da mu BPP ni bila odobrena in se uporabljajo določbe o neupravičeno prejeti BPP.

Tri sodišča sprejmejo napotnico tudi po roku, s čimer kršijo določbe ZBPP.

Vir: vprašalnik o BPP.

Ravnanja sodišč se razlikujejo pri upoštevanju določila o osem dnevnom roku za dostavo dokumentacije. Nekatera sodišča svojo tolerantnost pojasnjujejo s tem, da je v posameznih primerih zamuda oziroma celo nepopolna napotnica, razumljiva. Gre za primere, ko upravičenec do BPP po opravi storitev ne podpiše napotnice. V tovrstnih primerih strokovne službe napotnico vseeno sprejmejo kot popolno.

Analiza odgovorov je pokazala, da strokovne službe dosledno preverjajo vsebinsko skladnost napotnice in priloženih stroškovnikov ter skrbijo, da so dejansko opravljene storitve pravne pomoči skladne z odločbo dodeljenimi storitvami. Pri izdaji sklepa o priznanju stroškov tako strokovne službe upoštevajo izključno z odločbo dodeljene storitve pravne pomoči.

³³ Šteje se, da je napotnica popolna, če so k napotnici priloženi vsi stroškovniki za opravljena dejanja pravne pomoči in potrdila o oprostitvi plačila stroškov postopka.

Sodišča vedno preverijo vsebinsko skladnost dodeljenih in opravljenih pravnih storitev iz BPP.

Vir: vprašalnik o BPP.

Vračilo neupravičeno prejete BPP je prihodek proračuna RS, če upravičenec BPP prostovoljno ne vrne dolžnega zneska, sledi izvršba po uradni dolžnosti.

Izterjavo neupravičeno prejete BPP izvajajo 14 sodišč (87,5 odstotka):

- 6 sodišč postopek vračila izvajajo od začetka izvajanja ZBPP;
- 8 sodišč je s postopkom vračil pričelo med letoma 2003 in 2005;
- 2 sodišči izterjav iz neupravičeno prejete BPP ne izvajata.

Vsota izterjanih sredstev iz naslova neupravičeno prejete BPP v obdobju do konca leta 2004 znaša 3.518 tisoč dolarjev.

Vir: vprašalnik o BPP.

Ugotovili smo, da so najpogostejši razlogi, zaradi katerih nastopi stanje neupravičeno prejete BPP: sprememba okoliščin upravičenca med postopkom koriščenja BPP, neizpolnjevanje pogojev za BPP po dodelitvi nujne BPP ter lažno prikazovanje ali zamolčanje podatkov.

Iz podatkov ministrstva, ki je v mesecu januarju 2006 opravilo analizo izterjanih sredstev neupravičeno prejete BPP, izhaja, da so sodišča v obdobju od leta 2000 do leta 2005 izterjala 2.203 tisoč dolarjev.

Vir: Ministrstvo za pravosodje.

Ocenjujemo, da poleg vračil neupravičeno prejete BPP predstavljajo problem tudi **vračila stroškov postopka**, kjer velja pravilo uspeha v pravdi³⁴. Glede na to, da je verjetnost izgleda za uspeh eden od kriterijev za dodelitev BPP, bi pričakovali, da koristniki BPP v postopku pred sodišči uspejo. To pomeni, da bi nasprotna stranka morala vrniti stroške postopka v državni proračun. Ugotovili smo, da strokovna služba ne razpolaga s podatki o uspehu v pravdi kot tudi ne s podatki o nasprotni strani v postopku, torej stranki, proti kateri bi pristojni organ, v primeru uspeha v pravdi, moral vložiti predlog za izvršbo po uradni dolžnosti.

3.3.3 Mnenja sodišč o izvrševanju instituta BPP

V postopku revizije smo sodišča vprašali tudi o splošni oceni stanja na področju BPP, povzetek odgovorov navajamo v nadaljevanju.

Sodišča na področju deljenja dobrih praks in izkušenj pri reševanju morebitnih nejasnosti glede izvajanja BPP med seboj sodelujejo občasno oziroma po potrebi. Sodelovanje z ministrstvom sodišča v povprečju ocenjujejo kot zadovoljivo, medtem ko se sodelovanje z Vrhovnim sodiščem v večji meri nanaša le na postopek povračil stroškov s postavke BPP.

³⁴ V 154. členu Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 36/04-UPB-2) je določeno, da mora stranka, ki v pravdi ne uspe, nasprotni stranki in njenemu intervenientu povrniti stroške postopka.

Mnenja o samostojnem razpolaganju s sredstvi za izvajanje BPP so deljena, vendar večina (12 oziroma 75 odstotkov) sodišč ne odobrava samostojnega razpolaganja s sredstvi. Razlogi, zaradi katerih sodišča menijo, da samostojno razpolaganje s sredstvi ni smiselno, so predvsem v zagotavljanju transparentnosti izvajanja BPP za celotno področje Slovenije, v centralizaciji sredstev na Vrhovnem sodišču, ki pomeni preprečevanje primanjkljaja sredstev na enem ter ustvarjanje presežkov na drugem sodišču ter v večji preglednosti nad porabo sredstev, ki pripomore k lažjemu načrtovanju. Trenutna izplačila potekajo po dejanskih porabah, če bi sodišča samostojno razpolagala s sredstvi, bi do težav prihajalo pri samem načrtovanju in kasnejšem zagotavljanju zadostnih sredstev za izvajanje BPP.

Okrožni sodišči v Ljubljani in Kopru predlagata izločitev sredstev iz proračuna sodišč in ureditev celotnega področja BPP izven sodne veje oblasti.

Vir: vprašalnik o BPP.

Stališče zagovornikov samostojnega razpolaganja s sredstvi je usmerjeno na skrajšanje postopka za izplačilo, preprečevanje zamud za izplačilo in plačevanje zamudnih obresti in podvajanje dela strokovne službe, ki ima zaradi poslovanja preko Vrhovnega sodišča povečan obseg dela.

Sodišča menijo, da bi lahko ključne slabosti oziroma pomanjkljivosti na področju izvrševanja instituta BPP odpravili z naslednjimi ukrepi:

- sprememba zakona ter podzakonskih predpisov s področja BPP, s katerimi bi *poenotili in poenostavili postopek* ter *vzpostavili nadzor nad izvajanjem BPP*;

»Predlagamo prenos pristojnosti za izvajanje ZBPP na Centre za socialno delo.«

Vir: Okrožno sodišče v Kranju. Vprašalnik o BPP.

»... prenos pristojnosti za odločanje o dodelitvi BPP na Odvetniško zbornico RS, predvsem zaradi zagotavljanja verjetnega izgleda za uspeh.«

Vir: Okrožno sodišče v Ljubljani. Vprašalnik o BPP.

- omejitev oblik BPP;
- odprava izredne in omejitev nujne oblike BPP;
- odprava postopkovne pomanjkljivosti, predvsem na področju preverjanja izpolnjevanja pogojev in zaostritve meril za dodelitev BPP. To velja tako za dohodkovne in premoženjske, kot tudi za vsebinske pogoje, ki so po mnenju sodišč preohlapni in dajejo premajhen poudarek ocenjevanju razumnosti zadeve³⁵ ter izgledu za uspeh;
- poenotenje evidenc na področju prvih pravnih nasvetov in vzpostavitev elektronskega vpisnika, ki bi omogočal učinkovito vodenje nujenih brezplačnih pravnih nasvetov, izplačanih sredstev, uvedenih postopkih vračanja sredstev ipd.

³⁵ ZBPP določa, da se pri presoji za dodelitev BPP kot pogoj upošteva tudi dejstvo, da zadeva očitno ni nerazumna. Pri tem bi veljalo izpostaviti vprašanje, zakaj se je zakonodajalec odločil za minimalni možni omejevalni kriterij »očitno nerazumna zadeva«, če pa je Direktiva 2002/8/ES vendarle dala višji standard »očitno neutemeljen postopek«.

»Vrhovno sodišče ocenjuje, da zagotavljanje brezplačne pravne pomoči ne sodi med osnovne naloge sodne veje oblasti, zato predlagamo, da se ta naloga v celoti izloči iz sodnega sistema.

Če bi ta naloga ostala v sodnem sistemu, pa predlagamo, da se financiranje te naloge zagotovi na enak način kot financiranje drugih nalog sodišč, to je z zagotovitvijo sredstev v proračunih sodišč, ki izvajajo brezplačno pravno pomoč, saj bi po eni strani s tem dosegli večjo odgovornost za gospodarjenje s temi sredstvi, po drugi strani pa bi odpravili nepotrebno administrativno delo, ki ne prispeva k boljšemu delovanju sistema brezplačne pravne pomoči. Z oblikovanjem postavk na posameznih sodiščih ne bi bila prizadeta niti transparentnost niti preglednost porabe sredstev, saj uveljavljeni model proračuna omogoča spremljanje porabe tako za posamezno postavko, kot za celoten podprogram in tudi ustrezno omejuje možnost prerazporejanja sredstev. Za preprečitev nastajanja presežkov oz. primanjkljajev na posameznih sodiščih so na drugih postavkah že vzpostavljeni mehanizmi prerazporejanja sredstev med sodišči, ki jih je mogoče brez kakršnekoli spremembe uporabiti tudi za prerazporejanje sredstev med postavkami brezplačne pravne pomoči.«

Vir: Vrhovno sodišče.

4. POVZETEK UGOTOVITEV

Cilj revizije je bil poiskati odgovor na vprašanje, *kako država zagotavlja brezplačno pravno pomoč*, ali dosega cilje, ki si jih je zastavila ob sprejetju ZBPP oziroma ali je izvrševanje instituta BPP uspešno in učinkovito.

Odgovore na zastavljena vprašanja smo iskali na Ministrstvu za pravosodje, Vrhovnem sodišču RS in 16 sodiščih, pristojnih za izvajanje BPP.

Vloga ministrstva je na področju BPP dvojna. Kot organ za pripravo zakonodaje s področja pravosodja je v letu 2001 pripravilo predlog ZBPP, pri izvrševanju instituta BPP po ZBPP pa je vloga ministrstva, da v okviru svojih pristojnosti spremlja dogajanja na področju BPP, načrtuje aktivnosti za izboljšanje obstoječega stanja ter sprejema ukrepe za odpravo morebitnih ugotovljenih pomanjkljivosti.

Ministrstvo kot pripravljavec ZBPP *ni opravilo svoje naloge zadovoljivo*, saj že ob predlogu zakona ni pripravilo ustrezne ocene stanja, ki bi lahko zagotovila vzpostavitev učinkovitega sistema izvrševanja instituta BPP. Ob tem ministrstvo tudi ni predvidelo finančnih posledic izvajanja instituta BPP v celoti.

Ocenjujemo, da je ZBPP *nejasen* in tudi *ne predstavlja dobre systemske podlage* za učinkovito izvrševanje instituta BPP, ki pomeni vzpostavitev celovitega sistema zagotavljanja BPP, od zagotovitve dostopnosti do BPP, enotnosti dodeljevanja in izvajanja postopka BPP, do preglednega razpolaganja s proračunskimi sredstvi.

Spremljanje stanja na področju BPP ni zadovoljivo. Ugotovili smo, da ministrstvo ne spremlja zadev na področju BPP, predvsem v povezavi z gibanjem števila zadev, stroškov, povezanih z izvrševanjem instituta BPP, in stanja na področju kadrovanja. Zbirna statistična poročila o delu pravosodnih organov so nepravčasna, netočna in nepopolna, kar pa je posledica sedanjega načina evidentiranja podatkov, predvsem v povezavi z načinom vodenja evidenc na sodiščih in predpisanimi roki za posredovanje podatkov.

Ministrstvo sicer nadzira izvajanje dejavnosti BPP, ki jih opravljajo pooblašcene osebe, vpisane v register, vendar pa *ne preverja izvajanja ukrepov*.

Menimo, da bi ministrstvo lahko, v skladu z načelom delitve oblasti v okviru svojih pristojnosti, bolj dosledno spremljalo, analiziralo in aktivno posegalo v problematiko izvrševanja instituta BPP.

Vrhovno sodišče je na področju BPP pristojni organ za financiranje oziroma povračilo stroškov s proračunske postavke BPP ter poročanje o izvajanju BPP, sicer pa je v okviru svoje pristojnosti zadolženo tudi za izvajanje drugih, z Zakonom o sodiščih določenih nalog, predvsem nalog, povezanih z določitvijo števila in vrst delovnih mest sodnega osebja za sodišča, kar vsebinsko pomeni sprotno reševanje kadrovske problematike tudi na tem področju. Odločanje o odobritvi BPP, sprejemanje postopkovnih odločitev glede BPP, opravljanje administrativno-tehničnih nalog s področja BPP ter nudenje pomoči

prosilcem in upravičencem pa opravljajo posamezna sodišča, kot pristojni organi za izvajanje BPP. Za enotnost in preglednost izvajanja naštetih nalog pa je, po našem mnenju, odgovorno Vrhovno sodišče.

Vrhovno sodišče *ne spremlja izvrševanja instituta BPP*, saj ne načrtuje in ne spremlja področja izvajanja BPP na posameznih sodiščih. Svojo vlogo Vrhovno sodišče vidi le na področju zagotavljanja finančnih sredstev ter v postopku izplačil prejetih zahtevkov posameznih sodišč, v katerem se preverja računsko točnost in popolnost zbirnih predlogov za izplačilo.

Vrhovno sodišče kot predlagatelj finančnega načrta v delu področja proračunske porabe, za katerega je zadolženo, *ne skrbi za pregledno in celovito predstavitev problematike BPP*. Področja ne prikazuje programsko, temveč v podprogramu BPP izkazuje le del področja, kar ne odraža povsem dejanskega stanja.

Ocenjujemo, da je *evidentiranje zadev s področja BPP neustrezno*, saj vodenje evidenc, razen v enem primeru, poteka ročno, evidence med seboj niso povezane in tako ne omogočajo preprečevanja morebitnih zlorab na področju BPP. Sistem evidentiranja tudi ne omogoča učinkovitega nadzora, spremljanja stanja in ukrepanja na področju BPP, rezultati neustreznega evidentiranja pa so vidni tudi v odstopanjih, ki smo jih ugotovili s primerjavo različnih virov podatkov s področja BPP.

Vrhovno sodišče *ne zagotavlja enotne tehnološke podpore za poslovanje sodišč* in v okviru Centra za informatiko ni vzpostavilo centralne informatizirane zbirke podatkov, ki bi omogočila prenos ročno vodenih evidenc na pristojnih sodiščih v enotno elektronsko zbirko podatkov, katere prednosti bi bile predvsem spremljanje stanja na področju gibanja zadev, porabe proračunskih sredstev in kvalitetnejši nadzor nad izvajanjem BPP ter preprečevanje morebitnih zlorab.

Vrhovno sodišče od začetka izvajanja BPP do zaključka izvajanja revizije *ni izvedlo nobenega strokovnega izpopolnjevanja ali usposabljanja* s ciljem izmenjave dobrih izkušenj oziroma poenotenja praks na področju izvajanja BPP.

Menimo, da Vrhovno sodišče na področju BPP ne izvršuje nalog, ki mu jih določata Zakon o sodiščih in ZBPP.

Na podlagi proučevanja nalog, ki jih na področju BPP opravljajo posamezna sodišča, ocenjujemo, da je organizacija strokovnih služb po pristojnih sodiščih različna, da do razlik prihaja tako na področju zasedenosti delovnih mest, kot tudi v samem načinu izvajanja postopka BPP. Kadrovsko organizacijski vidik izvajanja BPP je različen, postopek izvajanja dodelitve BPP pa neenoten.

Do odstopanj v postopku izvajanja BPP prihaja tako pri obravnavi prošnje za dodelitev BPP, ko sodišča različno ukrepajo v primeru nepopolno izpolnjene prošnje, pri preverjanju podatkov in listinskih dokazil, kot tudi pri dodelitvi odvetnika za izvajanje BPP. Razlike so prisotne tudi pri opravljanju zaznamb v zemljiški knjigi, kot tudi na področju izterjave neupravičeno prejete BPP.

Ugotavljamo, da natančnejše ocene o doseganju ciljev oziroma o uspešnem in učinkovitem izvrševanju instituta BPP ne moremo podati, saj programski cilji na področju BPP niso jasno določeni in merljivi, pristojne institucije pa tudi ne vodijo evidenc oziroma ne spremljajo izvajanja BPP na način, ki bi to omogočal.

Menimo, da cilji, ki si jih je zastavila država v ZBPP, niso v celoti doseženi in jih z obstoječo ureditvijo področja BPP verjetno tudi ne bo moč doseči, saj država:

- ni vzpostavila celovitega in učinkovitega sistema zagotavljanja BPP pri v zakonu opredeljenih pravnih storitvah pravnega svetovanja in zastopanja;
- ni ustrezno uredila dostopnosti pravnega svetovanja pred začetimi sodnimi postopki strankam, ki ne razpolagajo z zadostnimi sredstvi;
- ni v zadostni meri enotno uredila sistema dodeljevanja BPP za pravno zastopanje in druge pravne storitve, določene z zakonom v vseh sodnih postopkih;
- ni v zadostni meri poenotila finančnih in postopkovnih kriterijev za odobritev BPP;
- ni v zadostni meri poenotila postopka ter organov odločanja o odobritvi BPP;
- ni vzpostavila pogojev za učinkovito delovanje BPP;
- ni zagotovila transparentnosti razpolaganja s proračunskimi sredstvi.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za pravosodje priporočamo, da na podlagi predhodno opravljene analize učinkov določi jasne in merljive programske cilje, ki jih želi država doseči na področju BPP, in se pri tem odloči komu, pod kakšnimi pogoji in merili, v kakšni obliki in obsegu ter za kakšen namen bo BPP zagotavljala.

Glede na sprejete cilje in z njimi povezane odločitve bo ministrstvo moralo pripraviti spremembe ZBPP ali predlagati nov predpis, ki bo sistemsko uredil celotno področje BPP.

Ministrstvu priporočamo, da se najprej opredeli do dveh temeljnih vprašanj s področja BPP, in sicer:

Kdo naj bi bili upravičenci do BPP?

- Ali naj bo BPP, tudi prvi pravni nasvet, namenjena le socialno ogroženim ali pa naj imajo pravico do prvega pravnega nasveta vsi, kot to določa sedaj veljavni ZBPP?

Kdo naj izvaja BPP?

- Ali naj sistem izvajanja BPP ostane nespremenjen?
- Ali naj se izvajanje BPP delno (npr. prvi pravni nasvet) ali v celoti izloči iz sodnega sistema? Pri tem naj ministrstvo pretehta, kdo bi lahko najbolj učinkovito izvajal BPP (morda Odvetniška zbornica Slovenije, upravne enote ali centri za socialno delo ipd).

V nadaljevanju primeroma navajamo posamezna vprašanja, za katera menimo, da se bo ministrstvo do njih moralo opredeliti, predvsem če se bo odločilo za ohranitev veljavnega ZBPP in odpravo pomanjkljivosti v obstoječem sistemu:

V kakšni obliki, obsegu ter za kakšen namen bo država zagotavljala BPP?

- Ali so obstoječe vrste in oblike in obseg BPP ustrezni ali bi jih bilo potrebno omejiti?
- Ali naj obseg BPP vključuje omejitve na vrste zadev, za katere se dodeli BPP?

Kakšna naj bo vloga posameznih pravosodnih organov pri izvrševanju instituta BPP?

- Kakšna naj bo vloga in odgovornosti Vrhovnega sodišča pri izvajanju BPP?
 - Kakšna naj bo vloga Vrhovnega sodišča pri pripravi proračuna oziroma zagotavljanju proračunskih sredstev za plačilo storitev BPP?

- Kakšna naj bo vloga Vrhovnega sodišča pri uporabi enotne metodologije in vzpostavitvi enotne tehnološke podpore, ki bo zagotavljala:
 - informatizacijo in centralizacijo podatkov;
 - preprečevanje možnosti zlorab s strani prosilcev;
 - lažji in enostavnejši zajem in obdelavo podatkov za pripravo različnih vrst poročil;
 - povezljivost z drugimi primerljivimi evidencami.
- Kakšna naj bo vloga in odgovornosti pristojnih organov za BPP in strokovnih služb?
- Kakšna naj bo vloga državnega pravobranilstva in državnega tožilstva pri izvajanju BPP?

Kakšen naj bo postopek izvajanja BPP?

- Ali lahko prvi pravni nasvet nudijo osebe, ki se na sodišču usposabljaajo za opravljanje pravniškega državnega izpita in so na ta delovna mesta razporejene le za kratko časovno obdobje?
- Kakšni naj bodo pogoji in kakšna merila za dodelitev BPP? Pri tem naj ministrstvo natančno razmeji pogoje od meril za dodelitev BPP. Ministrstvo naj tudi presodi o ustreznosti obstoječih finančnih, premoženjskih in vsebinskih meril. Ob tem naj ministrstvo presodi, ali naj verjetnost izgleda za uspeh predstavlja enega od ključnih meril.
- Kako bi lahko izboljšali in racionalizirali postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev in meril za dodelitev BPP pred dodelitvijo BPP in med postopkom koriščenja BPP?
- Ali je zaznamba v zemljiški knjigi smiselna?
- Kako jasno opredeliti postopek izplačila BPP in zagotoviti redno izplačilo izvajalcem storitev BPP?
- Kdo in na kakšen način naj izvaja izterjavo stroškov postopka in vračila sredstev neupravičeno prejete BPP?
- Kako naj se zagotovi kakovosten nadzor nad opravljanjem dejavnosti pooblaščenih oseb?
- Kako naj se čim prej vzpostavi enotna tehnološka podpora postopku izvajanja BPP, ki bo lahko preprečila zlorabe in hkrati predstavljala učinkovito podlago za poročanje na področju BPP ter omogočila tudi spremljanje učinkovitosti izvajanja postopka?

Ob določanju meril za dodelitev BPP ministrstvu priporočamo, da uskladi in poenoti socialne korektive tudi na drugih področjih sodstva (sodne takse, povprečnine, zastopanje v kazenskih postopkih).

Ministrstvu tudi priporočamo, naj pretehta prednosti in pomanjkljivosti (delnega) prenosa izvrševanja instituta BPP na odvetnike oziroma Odvetniško zbornico Slovenije ter s tem v zvezi tudi preveri možnosti davčnih vzpodbud v primeru odpovedi plačilu za opravljene storitve.

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za pravosodje mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Ministrstvo mora v odzivnem poročilu:

- izkazati, da je pričelo z aktivnostmi, povezanimi z izvedbo predhodne analize učinkov;
- izkazati, da je pričelo z drugimi aktivnostmi, povezanimi s priporočili računskega sodišča ter
- navesti in opisati izvedene aktivnosti in postopke za poenotenje meril za pridobitev socialnih korektivov.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja³⁶. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo, kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

³⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

- Ministrstvu za pravosodje, priporočeno s povratnico;
- Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije, priporočeno;
- Sodiščem (seznam v prilogi 1), priporočeno;
- Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
- arhivu, tu.

PRILOGE

Priloga 1: *Seznam sodišč, pristojnih za izvajanje nalog BPP*

1. Okrožno sodišče v Celju
2. Okrožno sodišče v Kopru
3. Okrožno sodišče v Kranju
4. Okrožno sodišče v Krškem
5. Okrožno sodišče v Ljubljani
6. Okrožno sodišče v Mariboru
7. Okrožno sodišče v Murski Soboti
8. Okrožno sodišče v Novi Gorici
9. Okrožno sodišče v Novem mestu
10. Okrožno sodišče na Ptuj
11. Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu
12. Upravno sodišče Republike Slovenije
13. Delovno sodišče v Celju
14. Delovno sodišče v Kopru
15. Delovno in socialno sodišče v Ljubljani
16. Delovno sodišče v Mariboru

Priloga 2

Tabela 1: Kadrovska zasedenost strokovnih služb po posameznih sodiščih.

Naziv sodišča	Sodniki		Strokovni sodelavci		Ostalo osebje		Pripravniki		Skupaj	
	VSI	BPP	VSI	BPP	VSI	BPP	VSI	BPP	VSI	BPP
Okrožno sodišče v Celju	25	0	9	2	68	0,5	0	0	102	2,5
Okrožno sodišče v Kopru	22	0,3	7	1	62	0,8	0	0	91	2,1
Okrožno sodišče v Kranju	18	0,25	7	2	57	0,7	0	0	82	2,95
Okrožno sodišče v Krškem	8	1	3	1,2	31	1	0	0	42	3,2
Okrožno sodišče v Ljubljani	86	0	43	2,3	205	2	0	3	334	7,3
Okrožno sodišče v Mariboru	28	1	9	1	106	1	0	0	143	3
Okrožno sodišče v Murski Soboti	11	0	7	1,5	38	0,7	0	0	56	2,2
Okrožno sodišče v Novi Gorici	12	1	6	1	37	1,5	0	0	55	3,5
Okrožno sodišče v Novem mestu	10	0,1	2	1	38	0,2	0	0	50	1,3
Okrožno sodišče na Ptuj	8	0,5	3	1,5	29	1	2	0	42	3
Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu	8	0,3	2	1	30	1	0	0	40	2,3
Upravno sodišče RS	28	0	6	0,3	28	0	0	0	62	0,3
Delovno sodišče v Celju	4	0	1	0,5	8	1	0	0	13	1,5
Delovno sodišče v Kopru	5	0,5	0	0	10	0,5	0	0	15	1
Delovno in socialno sodišče v Ljubljani	31	0,2	10	0,8	50	0	0	0	91	1
Delovno sodišče v Mariboru	14	0	1	0,9	20	0,6	0	0	35	1,5
SKUPAJ:	318	5,15	116	18	817	12,5	2	3	1253	38,65

Vsi v tabeli navedeni podatki se nanašajo na stanje na dan 31. 12. 2004.

OPOMBI:

- če zaposleni v strokovni službi za BPP opravljajo tudi drugo delo na sodišču, je v tabeli 1 zapisan sorazmerni delež opravljenega dela v okviru BPP (primer: če strokovni delavec opravlja 50 odstotkov delovnega časa za dela, povezana z BPP, je v stolpcu vpisan podatek 0,5) in
- stolpec »ostalo osebje« predstavlja število administrativno-tehničnih delavcev.

Priloga 3: Naloge predsednika okrožnega sodišča in strokovne službe

Izbajajoč iz ZBPP so naloge **predsednika** okrožnega oziroma specializiranega sodišča prve stopnje definirane kot:

- odločanje o:
 - (ne)odobritvi BPP (z odločbo);
 - vprašanih postopka (s sklepom);
 - prednostnem obravnavanju prošnje;
 - (ne)odobritvi nujne BPP;
 - dodelitvi ali razrešitvi postavljenega odvetnika;
 - odobritvi BPP za več zadev skupaj, če so le te medsebojno povezane zaradi istega dejanskega stanja ali ker je od rešitve več zadev odvisna rešitev celotnega spornega predmeta (praviloma se BPP dodeli za vsako posamezno zadevo posebej);
 - obliki BPP (če prosilec v prošnji ne navede določene oblike BPP);
 - obsegu oziroma spremembi obsega posameznih oblik BPP, če oceni, da bo s tem dosežen pričakovani rezultat (čeprav se BPP praviloma odobri v obsegu, kot jo uveljavlja prosilec in za čas, potreben glede na obliko, ki je bila odobrena);
 - določitvi oziroma omejitvi vrste storitev;
 - omejitvi BPP na določeno število ali vrsto dokaznih sredstev;
 - prenehanju upravičenosti BPP (neupravičeno prejeta brezplačna pravna pomoč);
 - okoliščinah glede dokazovanja (ne)upravičeno prejete BPP;
 - načinu in času vračila neupravičeno prejete BPP oziroma povračilu stroškov;
- zagotavljanje prvega pravnega nasveta;
- določanje števila zaposlenih v strokovni službi;
- zbiranje podatkov o prosilcu, upravičencu oziroma o nasprotni stranki (po potrebi, z namenom preverbe, odobritve BPP oziroma v postopku izvršbe);
- vodenje evidence o BPP;
- organiziranje delovanja strokovnih služb;
- druge, z ZBPP določene naloge.

Izbajajoč iz ZBPP so naloge **strokovne službe** definirane kot:

- opravljanje strokovnih in administrativno-tehničnih nalog v zvezi z odobritvijo BPP;
- preverba premoženjskega stanja prosilca (po potrebi oziroma na zahtevo pristojnega organa za BPP ali državnega pravobranilca);
- zagotavljanje prvega pravnega nasveta;
- brezplačno svetovanje in nudenje informacij zainteresiranim osebam o možnostih in pogojih za pridobitev BPP;
- pomoč prosilcem pri sestavi prošnje za BPP, pri ravnanju z napotnico ter dajanje eventualnih navodil pri izvajanju BPP;
- izdajanje ene ali več napotnic za BPP;
- postopek ugotavljanja upravičenosti do BPP (po uradni dolžnosti) in priprava predloga za izdajo odločbe o prenehanju BPP;
- zagotavljanje (če je to potrebno) prevoda prošenj oziroma listin ter pomoč pri izpolnjevanju prošnje za dodelitev BPP v primeru čezmejnih sporov;
- druge naloge, povezane z odobritvijo in izvajanjem BPP.

Priloga 4: Opis predpisanega postopka izvajanja BPP

Prvi pravni nasvet je za vse upravičence po 10. členu ZBPP brezplačen in zanj ni potreben postopek ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za dodelitev BPP. Zagotavljajo ga pristojni organi za BPP pri posameznem sodišču kakor tudi osebe, ki brez namena pridobivanja dobička opravljajo dejavnost BPP s soglasjem ministra, pristojnega za pravosodje, in so vpisane v register, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za pravosodje.

Prošnjo za dodelitev BPP vložijo prosilec pri pristojnem sodišču ali na okrajnem sodišču, na območju katerega ima stalno ali začasno prebivališče. Pri odločanju o prošnji se ugotavlja finančni položaj prosilca ter drugi, z zakonom predpisani pogoji, pri presoji pa se kot pogoji upoštevajo tudi okoliščine in dejstva o zadevi, v zvezi s katero prosilec vlaga prošnjo za dodelitev BPP, predvsem:

- da zadeva ni očitno nerazumna;
- ali je zadeva pomembna za prosilčev osebni in socialno-ekonomski položaj;
- ali je pričakovani izid zadeve za prosilca oziroma njegovo družino življenjskega pomena;
- ali ima zadeva verjeten izid za uspeh in jo je razumno sprožiti ali se braniti ali ugovarjati v postopku s pravnimi sredstvi glede na izid zadeve;
- ali je nerešena zadeva razlog, da se je oseba znašla v življenjski stiski.

Prošnji, ki jo prosilec (z izjemo nujne BPP) odda v pisni in predpisani obliki, morajo biti predložene ustrezne listine³⁷, ki dokazujejo obstoj pogojev, kot tudi navedba želene oblike in obsega pravne pomoči ter predlog za določitev odvetnika, ki bo izvajal storitve BPP.

O prošnji za dodelitev BPP odloča pristojni organ za BPP z **odločbo**, o vprašanih postopka pa s **sklepom**. Pri odločanju se upošteva načelo hitrosti in ekonomičnosti postopka, z odločbo oziroma s sklepom pa lahko pristojni organ za BPP³⁸:

- zavrne prošnjo kot nedovoljeno;
- zavrne prošnjo kot neutemeljeno;
- ugoditi prošnji za BPP.

V odločbi, s katero se prošnji ugoditi, pristojni organ za BPP navede podatke upravičenca ter natančno opredeli zadevo, določi obliko in obseg odobrene pravne pomoči, imenuje pa tudi odvetnika za izvajanje pravne pomoči. Odločba, s katero pristojni organ za BPP odloči o prošnji za BPP, se vroči prosilcu, državnemu pravobranilcu, državnemu tožilcu in Vrhovnemu sodišču ter pristojnemu sodišču, pred katerim teče postopek, če je ta že v teku, po uradni dolžnosti pa se odločba zaznamuje tudi v zemljiški knjigi. Zoper odločbo oziroma sklep ni pritožbe, mogoč pa je upravni spor. Tožbo v upravnem sporu lahko vložita tudi državni pravobranilec in državni tožilec.

Koriščenje BPP se prične z izdajo napotnice, ki jo na podlagi pozitivne odločbe izda pristojni organ za BPP na predpisanem obrazcu, na katerem so navedeni osebni podatki upravičenca, oznaka zadeve, obliki in obsegu BPP ter podatki o izvajalcu pravne pomoči. Upravičenec do BPP je po končani opravi storitev dolžan, skladno z določbami ZBPP, popolno napotnico takoj vrniti strokovni službi. V nasprotnem primeru se šteje, kot da mu BPP ni bila odobrena, in se uporabljajo določbe ZBPP o neupravičeno prejeti BPP (če so bile iz BPP že opravljene oziroma plačane določene storitve).

Plačilo opravljenih storitev iz BPP je zagotovljeno v proračunu RS, sredstva potrebna za izvajanje ZBPP Vrhovno sodišče izplačuje na podlagi odredbe predsednika Vrhovnega sodišča, na predlog pristojnega organa za BPP.

Pri **vračilu sredstev iz BPP** ločimo plačilo stroškov postopka in vračilo neupravičeno prejete BPP.

Odobrena BPP ne pokriva plačila stroškov postopka in dejanskih izdatkov ter nagrade pooblaščen nasprotni stranke. V primerih, ko je upravičenec do BPP v postopku uspel in mu je bilo prisojeno povračilo stroškov, nastopi t. i. legalna cesija

³⁷ Pravilnik o obrazcu za prošnjo za dodelitev brezplačne pravne pomoči in predložitve listin določa, s katerimi listinami se dokazujejo podatki o dohodkih in drugih prejemkih prosilca, podatki o premoženjskem stanju, podatki o družinskih, zdravstvenih in drugih razlogih materialne ogroženosti (Uradni list RS, št. 75/01).

³⁸ 37. člen ZBPP.

oziroma sprememba upnika na podlagi 46. člena ZBPP. Nasprotna stranka stroškov postopka ne povrne upravičencu do BPP, temveč jih mora povrniti državi. Država v trenutku izdaje sodbe postane upnik. Predlog za izvršbo po uradni dolžnosti vložijo pristojni organ za BPP, ki je odločil o odobritvi BPP.

Če je upravičenec do BPP v postopku uspel ter je na tej podlagi pridobil premoženje in če nasprotna stranka ne izpolni prostovoljno obveznosti stroškov postopka, je za dolg proti RS subsidiarno odgovoren upravičenec do BPP razen, če je dobil preživnino ali odškodnino za nepremoženjsko škodo zaradi zmanjšanja življenjske aktivnosti.

Ko je upravičenec do BPP delno ali v celoti uspel v postopku in mu je na podlagi pravnomočne odločbe sodišča prisojeno premoženje oziroma dohodki, je dolžan povrniti RS razliko med stroški, ki so bili dejansko plačani iz BPP in zneskom, ki ga je povrnila nasprotna stranka iz stroškov postopka oziroma tistim zneskom, ki ga je RS izterjala od nasprotne stranke v skladu s 46. členom ZBPP.

Če pa upravičenec BPP ne uspe v postopku, ni dolžan povrniti stroškov, ki so bili izplačani iz BPP razen, če se njegovo finančno oziroma premoženjsko stanje v enem letu po pravnomočnosti odločbe, s katero je bil postopek, za katerega je bila odobrena BPP, končan, tako spremeni, da bi zmožal delno ali v celoti povrniti stroške brez obresti, ki so bili izplačani iz BPP.

Upravičenec mora pogoje za odobritev BPP izpolnjevati ves čas, za katerega mu je bila odobrena. V času od odobritve prošnje do dneva dokončnega obračuna stroškov mora upravičenec strokovno službo obveščati o vseh dejstvih in okoliščinah oziroma vseh spremembah, ki vplivajo ali bi vplivale na pravico do BPP ter na obliko, obseg in obdobje prejemanja, in sicer v 8 dneh od dneva, ko je zanje izvedel.

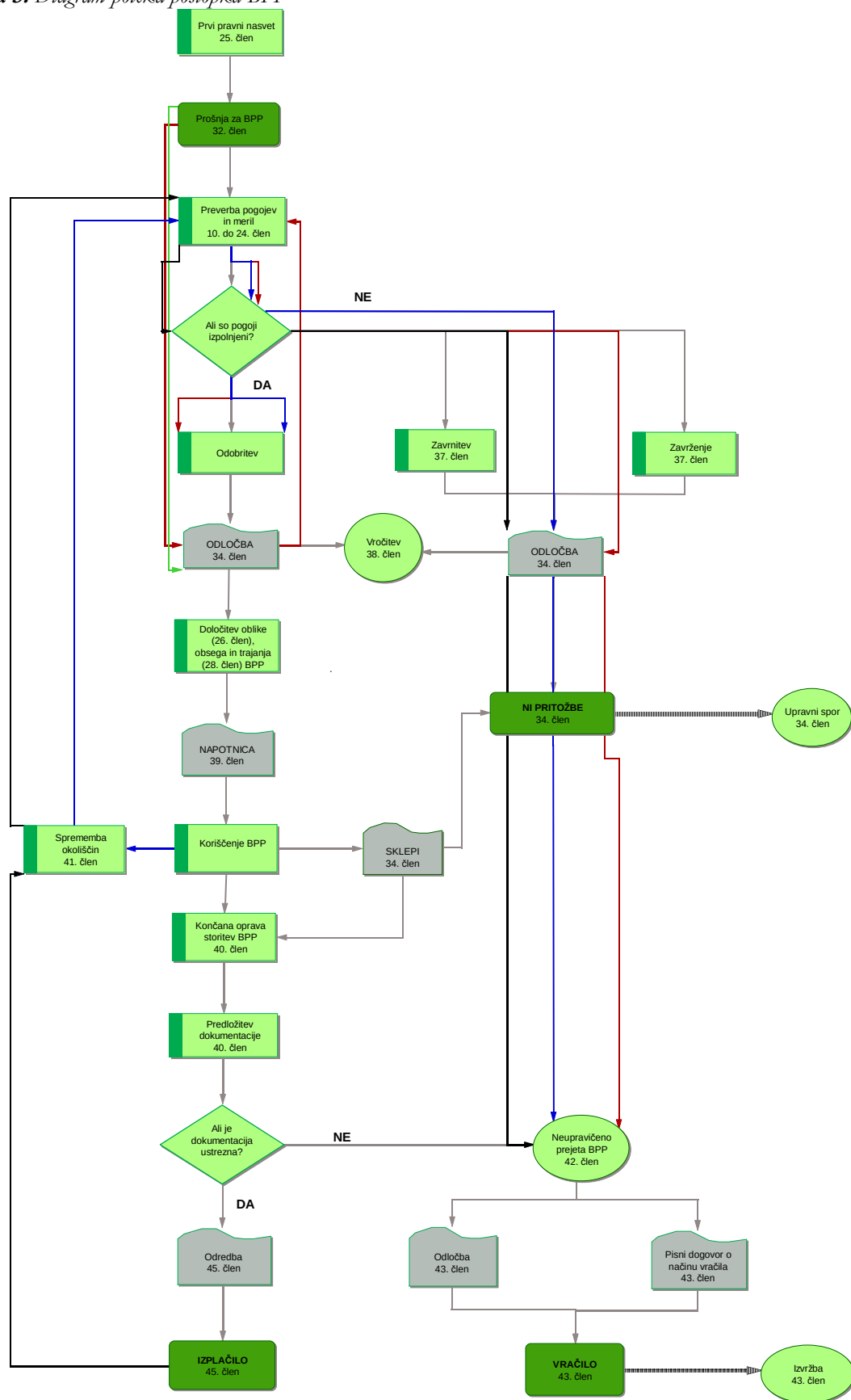
Razlogi, zaradi katerih se po ZBPP šteje, da gre za neupravičeno prejeto BPP, so lahko:

- sprememba okoliščin upravičenca med postopkom koriščenja BPP oziroma ugotovitev drugega premoženjskega stanja prosilca oziroma njegove družine ugotovljeno po odobritvi BPP;
- prosilec ne izpolni roka ali pogoja, na katere je pristojni organ vezal dodelitev BPP;
- nesodelovanje upravičenca s postavljenim odvetnikom oz. pooblaščen osebo za izvajanje pravne pomoči;
- neizpolnjevanje pogojev za BPP po dodelitvi nujne BPP;
- zamuda 8-dnevnega roka za dostavo popolne napotnice;
- lažno prikazovanje ali zamolčanje podatkov;
- drugačno premoženjsko stanje prosilca, ugotovljeno po preteku 1 leta od pravnomočnosti odločbe, s katero je bil postopek, za katerega je bila odobrena BPP, končan - v primeru, če upravičenec do BPP ne uspe v postopku.

Strokovna služba začne postopek ugotavljanja upravičenosti do BPP po uradni dolžnosti, kadar ugotovi, da so nastopile okoliščine, zaradi katerih bi bilo potrebno izdati drugačno odločbo o upravičenosti do BPP³⁹. Po izvedenem ugotovitvenem postopku se izda odločba, s katero se ugotovi prenehanje upravičenosti do BPP in se zagotovi vrnitev morebitnih že plačanih sredstev iz BPP. Vračilo neupravičeno prejete BPP je prihodek proračuna RS, če pa upravičenec prostovoljno ne vrne oziroma plača dolžnega zneska, predlaga pristojni organ za BPP izvršbo po uradni dolžnosti, pri čemer je odločba izvršilni naslov.

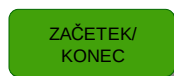
Za prisilno izterjavo dolžnih zneskov po določbah ZBPP se uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodno izvršbo in zavarovanje. Pristojni organ za BPP, ki je izdal odločbo po ZBPP, predlaga izvršbo po uradni dolžnosti.

³⁹ 42. člen ZBPP.

Priloga 5: Diagram poteka postopka BPP

Legenda

POMEN SIMBOLOV:



POMEN BARV:

Siva barva
REDNA BPP

Rdeča barva
NUJNA BPP

Zelena barva
POSEBNA BPP

Modra barva
SPREMEMBA OKOLIŠČIN
MED POSTOPKOM

Črna barva
SPREMEMBA OKOLIŠČIN
PO IZPLAČILU



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896