Številka: 00104-356/2019/13

Datum: 12. 12. 2019

**Odgovor na zahtevo za dopolnitev odgovora na poslansko vprašanje Zmaga Jelinčiča Plemenitega v zvezi s stroški dela**

Poslanec Zmago Jelinčič Plemeniti je 25. 11. 2019 na Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) naslovil zahtevo za dopolnitev odgovora na pisno poslansko vprašanje, na katero Vlada v nadaljevanju podaja odgovor.

Glede ponovno postavljenega 1. vprašanja in dodatno postavljenega 7. vprašanja,ali se ocenjuje za primerljivo delo okrožnega civilnega sodnika s članom Državne revizijske komisije (DKOM) in glede primerljivosti pogojev, ki jih mora izpolnjevati sodnik in član DKOM, da zasede to funkcionarsko delovno mesto, je Vlada posredovala svoje stališče že v prvem odgovoru, št. 00104-356/2019/6 z dne 21. 11. 2019. Vlada dodatno pojasnjuje, da gre pri sodniški funkciji za izvrševanje oblasti na podlagi Ustave, član DKOM pa odloča o ozko specializiranem področju zakonitosti oddaje javnih naročil v vseh stopnjah postopka javnega naročanja. Funkciji se razlikujeta že v samem temelju in namenu delovanja, zato razen določenih primerljivih izobrazbenih pogojev za imenovanje oziroma izvolitev težko vlečemo vzporednice med obema funkcijama.

Pogoji za opravljanje obeh funkcij so določeni glede na vsebino same funkcije. Vlada meni, da so pogoji, določeni za sodnika, ustrezni glede na delokrog in zahtevnost dela, saj sodnik ob imenovanju pridobi splošni naziv (npr. okrožni sodnik) in mora poznati celoten slovenski pravni sistem. Član DKOM pa se ukvarja z ozkim področjem ureditve javnega naročanja, zato so tudi pogoji za zasedbo te funkcije postavljeni primerno zahtevnosti opravljanja. Specializirano odločanje DKOM pa v nobenem oziru ne pomeni enostavnejšega odločanja v primerjavi z odločanjem rednih sodišč na drugi stopnji (tj. višjih sodišč). Navedeno ne nazadnje potrjuje dejstvo, da pravkar sprejeta novela Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja[[1]](#footnote-1) (ZPVPJN), ki uvaja možnost vložitve tožbe zoper odločitev DKOM na Upravno sodišče RS, prvič, predvideva izključno stvarno in krajevno pristojnost Upravnega sodišča RS na sedežu v Ljubljani (kar dejansko pomeni specializacijo sodnikov tega sodišča), in drugič, da novela v tem delu določa bistveno daljše časovno obdobje od objave do uveljavitve določb o pravnem sredstvu (*»vacatio legis«*), kot je predviden za druge določbe noveliranega ZPVPJN (torej za obdobje, ki je namenjeno izobraževanju sodnikov Upravnega sodišča RS za reševanje sporov s področja oddaje javnih naročil).

V zvezi z 2. in 3. ponovno postavljenim vprašanjem, glede števila zadev, ki jih hkrati obravnava senat DKOM, in kolikšni so stroški dela za posamezni sestav DKOM, ko odloča o posameznem primeru, Vlada pojasnjuje, da se posamezni senati DKOM na podlagi določb ZPVPJN in Poslovnika Državne revizijske komisije[[2]](#footnote-2) (poslovnik) za revizijo postopkov oddaje javnih naročil oblikujejo kot tri-članski senati, sestavljeni iz funkcionarjev DKOM. V skladu s poslovnikom predsednik DKOM za vsako posamezno zadevo imenuje predsednika in dva člana senata (senati torej niso stalni). Predsednik in člani senata se imenujejo po načelu naravnega sodnika. V skladu s poslovnikom se za vsako posamezno zadevo določi tudi državnega uradnika (svetovalca), ki sodeluje pri obravnavi zadeve. Posamezni senat je torej imenovan za posamezno (eno) zadevo, to pa pomeni, da posamezen funkcionar v danem trenutku sodeluje v več zadevah hkrati, bodisi kot predsednik senata ali kot član senata. Enako velja za svetovalce (posamezen svetovalec sodeluje pri obravnavi več različnih zadev).

DKOM natančnih podatkov o številu zadev, ki jih hkrati obravnava posamezni senat, ne vodi, vendar je na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga, mogoče zaključiti, da so posamezni funkcionarji DKOM angažirani kot predsedniki senatov hkrati v povprečno štirih (4) zadevah, kot člani senatov pa v povprečno osmih (8) zadevah. Vsak od funkcionarjev je torej v posameznem trenutku hkrati angažiran v povprečno dvanajstih (12) zadevah.

DKOM ne vodi statistike stroškov dela po posameznem senatu zato, saj so funkcionarji DKOM redno zaposleni pri tem organu in dobivajo redno mesečno plačo. V praksi delovanja DKOM se v enem dnevu praviloma skliče več senatov. Za isti revizijski zahtevek pa se lahko posamezni senat v času reševanja revizijskega zahtevka skliče večkrat, odvisno od obravnavane tematike in procesnega vodstva s strani predsednika senata.

Podatki za odgovor na 1. in 8. dodatno zastavljeno vprašanje temeljijo na podatkih Informacijskega sistema za posredovanje in analizo podatkov o plačah, drugih izplačilih in številu zaposlenih v javnem sektorju – ISPAP za leto 2019 (do vključno septembra 2019, zadnji razpoložljivi podatki).

Povprečna mesečna bruto plača funkcionarjev (plačna skupina A) na DKOM za leto 2019 (do vključno septembra 2019) znaša 4161,00 EUR. Povprečna mesečna bruto plača funkcionarjev na Upravnem sodišču RS za leto 2019 (do vključno septembra) pa znaša 4404,00 EUR. (Vir: ISPAP). Podrobneje o plačah funkcionarjev je pojasnjeno v odgovoru na 5. dodatno postavljeno vprašanje.

Glede 2. dodatno postavljenega vprašanja Vlada pojasnjuje, da so stroški dela za zaposlene pri posameznem proračunskem uporabniku del finančnega načrta, ki poleg plač, prispevkov in drugih prejemkov zaposlenih vključuje tudi izdatke za blago in storitve, investicije ter druge odhodke za delovanje organa. Zneski, ki so navedeni v tem vprašanju niso medsebojno primerljivi, saj se pri DKOM znesek nanaša na plače (strošek dela zaposlenih), medtem ko znesek v višini cca. 3,5 mio EUR za Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu predstavlja celotno realizacijo finančnega načrta za leto 2018, torej poleg stroškov dela zaposlenih tudi vse ostale izdatke za delovanje tega organa. Ob tem Vlada navaja, da primerljiv znesek pri DKOM, torej realizacija vseh sredstev v finančnem načrtu tega organa za leto 2018, znaša 1,2 mio EUR.

Glede 3. dodatno postavljenega vprašanja o številu rešenih zadev na DKOM in glede števila izdelanih sodb v letu 2018 na Okrožnem sodišču v Slovenj Gradcu (vključujoč Okrajno sodišče v Slovenj Gradcu) Vlada seznanja, da DKOM pri predstavitvi statističnih podatkov v svojih letnih poročilih uporablja izraz »zahtevki za revizijo«, ki v predstavljenih podatkih zajema tudi pritožbe in predloge po 19. in 20. členu ZPVPJN, ki so vloženi samostojno in ne v okviru odločanja o zahtevkih za revizijo[[3]](#footnote-3). Iz zadnjega letnega poročila DKOM za leto 2018 izhaja, da je DKOM v letu 2018 rešila 244 zahtevkov za revizijo, od tega 214 revizijskih postopkov (delež 87,70%) in skupno 30 drugih vlog (delež 12,30%), pri čemer je bilo 17 pritožb (delež 6,97%), te so bile skoraj dvakrat pogostejše kot predlogi za zadržanje postopka javnega naročanja, ki jih je bilo 9 (delež 3,69%), in več kot štirikrat pogostejše kot predlogi za dovolitev sklenitve pogodbe, ustavitev postopka javnega naročanja, zavrnitev vseh ponudb ali začetek novega postopka javnega naročanja, ki so bili 4 (delež 1,64%). K navedenemu je treba še dodati, da DKOM ne odloča samo o revizijskih zadevah, temveč je tudi prekrškovni organ po Zakonu o javnem naročanju[[4]](#footnote-4) (ZJN-3), ZPVPJN, Zakonu o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti[[5]](#footnote-5) ter Zakonu o nekaterih koncesijskih pogodbah[[6]](#footnote-6). V okviru navedenih zakonskih dolžnosti in pristojnosti je DKOM samo v letu 2018 obravnavala skupaj 216 prekrškovnih zadev (kar je 20% več kot v letu 2017).

Iz sodne statistike za leto 2018 pa izhaja, da je bilo na Okrožnem sodišču v Slovenj Gradcu rešenih 2490 zadev, od tega 773 pomembnejših[[7]](#footnote-7), na Okrajnem sodišču v Slovenj Gradcu pa je bilo rešenih 17671 zadev, od tega 1925 pomembnejših[[8]](#footnote-8).

V zvezi s 4. dodatno postavljenim vprašanjem Vlada pojasnjuje, da pripravo državnega proračuna usmerjajo 148. člen Ustave RS, Zakon o fiskalnem pravilu[[9]](#footnote-9) ter Zakon o javnih financah[[10]](#footnote-10). Skladno z Zakonom o fiskalnem pravilu Državni zbor sprejme Okvir za pripravo proračuna sektorja država, ki med drugim za posamezno proračunsko leto določa najvišji obseg izdatkov za državni proračun in ciljni saldo. V postopku priprave proračuna Vlada, upoštevaje navedene okvire, ki so določeni z omenjenimi predpisi ter ocene in napovedi gibanj v makroekonomskem okolju, določi Razrez proračunskih izdatkov po predlagateljih finančnih načrtov in po nadskupinah tipov postavk. Predlagatelji finančnih načrtov v danih okvirih načrtujejo ustrezna sredstva po posameznih namenih v obsegu, ki omogoča izpolnitev zakonskih obveznosti, poravnavo obveznosti preteklih let, izvajanje programov in projektov skupnih evropskih politik ter druge stroške za izvajanje svoje dejavnosti. Iz navedenega izhaja, da razlike v višini sredstev za izvajanje nalog, ki jih opravlja posamezni resor, izhajajo tako iz obsega nalog, števila zaposlenih, zakonskih obveznosti, prioritet ter drugih dejavnikov in so zato neposredne primerjave težko izvedljive. V izogib morebitnim nejasnostim pa Vlada navaja, da ima Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu (ki je le eden od pravosodnih uporabnikov t.i. sodstva) približno 4 krat več zaposlenih od DKOM in tudi zato kar precej višja sredstva v svojem finančnem načrtu.

Glede 5. dodatno postavljenega vprašanja o ureditvi pravičnega statusa v razmerju med sodnikom in članom DKOM Vlada pojasnjuje, da so plače funkcionarjev urejene z zakonom, ki je tudi vzpostavil razmerja med plačami funkcionarjev. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju[[11]](#footnote-11) (ZSPJS) namreč v 10. členu določa, da se osnovne plače funkcionarjev določijo z uvrstitvijo v plačni razred. Uvrstitev posameznih funkcij v plačne razrede in razponi možnih napredovanj v višji plačni razred so določeni v prilogi 3 tega zakona. Za spremembo razmerij med plačami funkcionarjev bi bilo treba spremeniti prilogo 3 ZSPJS, ki uvršča funkcije v plačne razrede. Stališče vladne koalicije je, da vprašanje plač funkcionarjev, kamor sodijo tudi sodniki, ni prioriteta.

Glede izobrazbene strukture okrožnih sodnikov in DKOM, po kateri poslanec sprašuje v 6. dodatno postavljenem vprašanju, Vlada odgovarja, da je za DKOM glede na izobrazbeno strukturo zaposlenih na dan 29. 11. 2019 mogoče ugotoviti, da ima od vseh 27 zaposlenih 19 zaposlenih univerzitetno izobrazbo, pri čemer je 11 zaposlenih opravilo pravniški državni izpit, 5 zaposlenih ima akademski naziv magister oz. doktor znanosti, 1 zaposlen ima visoko strokovno izobrazbo, 2 pa srednjo izobrazbo.

Zakon o sodniški službi[[12]](#footnote-12) kot pogoj glede izobrazbe za zasedbo sodniškega mesta določa, da je za sodnika lahko izvoljen, kdor ima v Republiki Sloveniji pridobljen strokovni naslov univerzitetni diplomirani pravnik ali strokovna naslova diplomirani pravnik (UN) in magister prava oziroma je v tujini končal primerljivo izobraževanje s področja prava, ki se dokazuje s tujo listino o izobraževanju in priloženim mnenjem o izobraževanju ali z odločbo o priznavanju izobraževanja za namen zaposlitve ali z odločbo o nostrifikaciji, ter da je opravil pravniški državni izpit (4. in 5. točka prvega odstavka 8. člena). Na okrožnih sodiščih ima po javno dostopnih podatkih od vseh 277 sodnikov 36 sodnikov akademski naziv magister, 12 sodnikov pa ima akademski naziv doktor znanosti.

Na zadnje dodatno postavljeno vprašanje glede pravice državljanov do naravnega sodnika Vlada odgovarja, da Ustava RS v drugem odstavku 23. člena določa, da mora biti vsakomur zagotovljena pravica, da mu sodi le sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in sodnim redom. Zakon o sodiščih[[13]](#footnote-13) v 14.–17. členu uresničuje ustavno pravico do zakonitega sodnika, podrobnejša pravila za dodeljevanje zadev pa določa še Sodni red[[14]](#footnote-14) v 153.-155. člen (letni razpored sodnikov) in v 156.-166. členu (pravila o dodeljevanju zadev). Poleg predpisanih pravil je treba omeniti še letni razpored dela sodišča, v katerem je določeno, katerim sodnikom in na kakšen način se jim dodeljuje zadeve. Letni razpored sodnikov na posamezno pravno področje sprejme predsednik sodišča in je objavljen na spletni strani.

Kot se je že večkrat izreklo tudi Ustavno sodišče[[15]](#footnote-15), drugi odstavek 23. člena Ustave RS preprečuje naknadno izbiro sodnika, ki bo odločal o posamezni zadevi, oziroma določitev kriterijev za njegovo izbiro potem, ko je spor že nastal. Pravila dodeljevanja zadev morajo biti znana vnaprej in morajo dodelitev zadeve vezati na naključne lastnosti zadeve, da se s tem prepreči diskrecija kateregakoli organa pri izbiri sodnika, ki bo odločal v posameznem primeru. V zadevi mora zmeraj soditi tisti sodnik, ki mu je bila zadeva v skladu z vnaprej določenimi pravili dodeljena kot prvemu. Za kršitev pravice do nepristranskega sodnika sicer res zadostuje že dvom o nepristranskosti, a samo če je ta objektivno utemeljen. Če je glede na ugotovljene okoliščine primera možnost, da v zadevi ne bo odločeno nepristransko, tako majhna, da se v očeh razumnega posameznika kaže kot zanemarljiva, potem o objektivno utemeljeni krnitvi videza nepristranskosti ni mogoče govoriti, posledično pa tudi ne o kršitvi pravice do nepristranskega sojenja iz prvega odstavka 23. člena Ustave RS. Podobno stališče izhaja tudi iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice.

Pravila dodeljevanja zadev morajo biti torej določena vnaprej, kar je tudi bistvo ustavne pravice. Kljub temu pa Vlada opozarja, da je treba pri vsaki posamezni zadevi preveriti, ali je bila sodniku dodeljena v skladu s pravili, določenimi v Zakonu o sodiščih, Sodnem redu in letnem razporedu dela. Poglavitno odgovornost za pravilno dodeljevanje zadev nosi predsednik sodišča, ki je odgovoren za zadeve sodne uprave, del nadzornih pristojnosti pa ima tudi izvršilna veja oblasti. Nadzor nad izvajanjem pravil o dodeljevanju zadev se izvaja v okviru Službe za nadzor nad organizacijo poslovanja sodišč, ki deluje v okviru Ministrstva za pravosodje. Služba za nadzor nad organizacijo poslovanja sodišč opravlja administrativne nadzore, kjer preverja pravilnost izvajanja določb Sodnega reda, kamor sodijo tudi pravila o dodeljevanju zadev. Nadzori na posameznih sodiščih se opravijo na podlagi Načrta rednih nadzorov, ki se ga sprejme za vsako koledarsko leto. Kot primeroma Vlada navaja, da je bila v Načrtu rednih nadzorov za leto 2019 predvidena izvedba administrativnih pregledov na osmih (8) okrajnih sodiščih, ki je zajemala tudi nadzor nad izvajanjem pravil o dodeljevanju zadev. V letu 2018 je bil nadzor nad pravili o dodeljevanju zadev v okviru administrativnih pregledov opravljen na dvanajstih (12) okrajni

1. Uradni list RS, št. [43/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-2040), [60/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-2820) – ZTP-D, [63/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-2513), [90/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-3646) – ZDU-1I in [60/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-2880). [↑](#footnote-ref-1)
2. Uradni list RS, št. [55/2012](https://www.iusinfo.si/zakonodaja/rs-55-2347-2012), [99/2013](https://www.iusinfo.si/zakonodaja/rs-99-3561-2013) in [78/2018](https://www.iusinfo.si/zakonodaja/UL101D20181204RS78O3785TO). [↑](#footnote-ref-2)
3. DKOM odloča v revizijskih in pritožbenih postopkih, skladno z 19. členom ZPVPJN pa tudi o predlogih vlagateljev, da se zadrži postopek oddaje javnega naročila, skladno z 20. členom ZPVPJN pa tudi o predlogih naročnikov, da se jim kljub vloženemu zahtevku za revizijo dovoli sklenitev pogodbe, ustavitev postopka javnega naročanja, zavrnitev vseh ponudb ali začetek novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja. [↑](#footnote-ref-3)
4. Uradni list RS, št. [91/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3570) in [14/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0588). [↑](#footnote-ref-4)
5. Uradni list RS, št. [90/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-3525), [90/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-3646) – ZDU-1I in [52/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2297). [↑](#footnote-ref-5)
6. Uradni list RS, št. [9/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-0287). [↑](#footnote-ref-6)
7. Med pomembejše zadeve na okrožnih sodiščih spadajo: kazenske zadeve (K), preiskave (Kpr), kazenske zadeve zoper mladoletnike (Km), pravdne zadeve (P), nepravne zadeve (N), gospodarske pravdne zadeve (Pg), postopek prisilne poravnave (INS-01), stečajni postopek nad pravno osebo (INS-02), postopek osebnega stečaja (INS-03), postopek stečaja zapuščine (INS-04), postopek prisilne likvidacije (INS-05), postopek poenostavljene prisilne poravnave (INS-06) in postopek zaradi preventivnega prestrukturiranja (INS-07). [↑](#footnote-ref-7)
8. Med pomembejše zadeve na okrajnih sodiščih spadajo: kazenske zadeve (K), pravdne zadeve (P), zapuščinske zadeve (D), nepravdne zadeve (N), prekrški v rednem sodnem postopku – zahteve za sodno varstvo (PR-zsv), prekrški v rednem sodnem postopku – obdolžilni predlogi (PR-obp), prenehanje veljavnosti vozniških dovoljenj na podlagi doseženega ali preseženega z zakonom določenega števila kazenskih točk (EPVD). [↑](#footnote-ref-8)
9. Uradni list RS, št. [55/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2277). [↑](#footnote-ref-9)
10. Uradni list RS, št. [11/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-0449) – uradno prečiščeno besedilo, [14/13 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-21-0433), [101/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-3677), [55/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2277) – ZFisP, [96/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3772) – ZIPRS1617 in [13/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0544). [↑](#footnote-ref-10)
11. Uradni list RS, št. [108/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-4891) – uradno prečiščeno besedilo, [13/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0520), [59/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-3273), [85/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-4554), [107/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-5583), [35/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1743) – ORZSPJS49a, [27/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1121) – odl. US, [40/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1700) – ZUJF, [46/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1753), [25/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0961) – ZFU, [50/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2074), [95/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-3949) – ZUPPJS15, [82/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3254), [23/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-1206) – ZDOdv, [67/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-3165) in [84/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-4122). [↑](#footnote-ref-11)
12. (Uradni list RS, št. [94/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4687) – uradno prečiščeno besedilo, [91/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-3972), [33/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1588), [46/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1754), [63/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-2515), [69/13 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-21-2691), [95/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-3949) – ZUPPJS15, [17/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0623), [23/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-1205) – ZSSve in [36/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-1626) – ZDT-1C) [↑](#footnote-ref-12)
13. Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13 in 17/15. [↑](#footnote-ref-13)
14. Uradni list RS, št. 87/16. [↑](#footnote-ref-14)
15. Odločbi Ustavnega sodišča, U-I-209/93 in Up-502/14. [↑](#footnote-ref-15)