



REPUBLIKA SLOVENIJA  
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Predsednik Državnega zbora

Številka: 00104-204/2016/7  
Datum: 1. 12. 2016  
Zveza: dopis št. : 020-07/16-1312 z dne 4. 11. 2016

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	02-12-2016
Šifra:	020-07/16-1312/3
Povezava:	700-08/16-7
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	

Na podlagi 249. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) vam pošiljam:

- Odgovor na poslansko vprašanje dr. Vinka Gorenaka v zvezi z zakonsko spremembo položaja Državnega pravobranilstva Republike Slovenije,

ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela na 112. redni seji dne 1. 12. 2016.

Mag. Lilijana Kozlovič  
generalna sekretarka

Priloga: 1



Številka: 00104-204/2016/6

Datum: 1. 12. 2016

### **Odgovor na poslansko vprašanje dr. Vinka Gorenaka v zvezi z zakonsko spremembo položaja Državnega pravobranilstva Republike Slovenije**

Poslanec dr. Vinko Gorenak je dne 3. 11. 2016 na Vlado Republike Slovenije naslovil pisno poslansko vprašanje v zvezi z zakonsko spremembo položaja Državnega pravobranilstva Republike Slovenije, na katerega Vlada Republike Slovenije v nadaljevanju podaja svoj odgovor.

Razlogov za oblikovanje predloga novega zakona s področja državnega pravobranilstva je veliko, saj država vsakodnevno vstopa v različna pravna razmerja in pri tem nedvomno potrebuje učinkovitega pravnega zastopnika in svetovalca.<sup>1</sup>

Institucijo Državnega pravobranilstva, njegove pristojnosti in status državnih pravobranilcev ureja Zakon o državnem pravobranilstvu<sup>2</sup>, ki vse od leta 1997 ni bil deležen večjih sprememb in dopolnitev, na katere že vrsto let opozarja stroka. Ministrstvo za pravosodje je zato pripravilo podroben primerjalnopравни pregled ureditev pravobranilstva v evropskih državah ter ugotovilo, da so v Evropi pravobranilstva praviloma del finančnih ali pravosodnih ministrstev, marsikje pa je naloga zastopanja države pred sodišči zaupana kar določenim odvetniškim družbam. Ugotovljeno je bilo, da je primerjalnopravno pravzaprav zelo malo držav, ki bi imela pravobranilstvo urejeno na način, kot ga poznamo pri nas. Pravobranilstvo se v večini evropskih držav iz izrazito zastopniškega organa vse bolj transformira v organ s širokim področjem delovanja, ki daleč presega klasično zastopanje. Poleg tega izkušnje drugih držav kažejo, da bi z večjim poudarkom na svetovalni in pogajalski funkciji lahko bistveno prispevali k razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih postopkov.

Na podlagi ugotovitev primerjalnopravne analize je Ministrstvo za pravosodje pripravilo t. i. Funkcijsko analizo glede statusnega preoblikovanja oziroma ustrezne umeščenosti Državnega pravobranilstva, ki vam jo posredujemo v prilogi. Kot izhaja iz omenjene analize, je ključno vlogo pri ustrežnejši umestitvi Državnega pravobranilstva predstavljalo razmerje med njegovimi pristojnostmi (funkcijami) in njegovim statusom.

Zaradi vsega navedenega je Vlada Republike Slovenije pristopila k temeljiti prenovi institucije Državnega pravobranilstva, z namenom oblikovati organ, ki se bo v praksi sposoben spopasti s stalnim naraščanjem števila zadev in njihovo vedno večjo zahtevnostjo. S predlogom Zakona o državnem odvetništvu se zato ustanavlja Državno odvetništvo Republike Slovenije kot poseben državni organ, ob tem pa predlagatelj zakona z mnogimi na novo predvidenimi instituti zasleduje cilj zagotovitve čim bolj optimalnih možnosti njegovega delovanja (krepitev svetovalne

<sup>1</sup> Statistični podatki kažejo, da se Državno pravobranilstvo že nekaj let sooča z naraščanjem števila zadev, v katere je vpeta država. V začetku leta 2016 je bilo Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za finance naloženo spremljanje odprtih sodnih, izvensodnih, arbitražnih in drugih postopkov, v katerih je kot stranka udeležena Republika Slovenija in katerih vrednost je nad en milijon evrov. Opravljena analiza je pokazala, da je Republika Slovenija izpostavljena sodnim in drugim postopkom, katerih vrednost skupaj presega milijardo evrov.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 77/09, 46/13 in 95/14 – ZUPPJS15.

funkcije državnega odvetništva, podrobnejša opredelitev postopka mirnega reševanja sporov, ustrežnejša ureditev zastopanja pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami in podobno).

Pomembnejše rešitve predloga Zakona o državnem odvetništvu in razlogi zanje so podrobneje opredeljene v gradivu zakonskega predloga, ki je od 20. 10. 2016 objavljeno na spletni strani Ministrstva za pravosodje pod zavihkom »zakonodaja in dokumenti«, »predpisi v pripravi«, »v medresorskem usklajevanju«.

Priloga:

- Ideje o statusnem preoblikovanju Državnega pravobranilstva Republike Slovenije (Funkcijska analiza)



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE

Župančičeva 3, 1000 Ljubljana

T: 01 369 53 42  
F: 01 369 57 83  
E: [gp.mp@gov.si](mailto:gp.mp@gov.si)  
[www.mp.gov.si](http://www.mp.gov.si)

---

**IDEJE O STATUSNEM PREOBLIKOVANJU**  
**DRŽAVNEGA PRAVOBRANILSTVA REPUBLIKE SLOVENIJE**

**FUNKCIJSKA ANALIZA**

Kazalo:

## **1. Osnovna izhodišča**

- 1.1 Splošno
- 1.2 Splošni primerjalnopravni pregled

## **2. Pregled pristojnosti državnih pravobranilcev glede na različne funkcije**

- 2.1 Funkcije državnega pravobranilstva - splošno
- 2.2 Pristojnosti po ZDPra v povezavi z opredeljenimi funkcijami
- 2.3 Funkcijski primerjalnopravni pregled
- 2.4 Zaključek

## **3. Ideja o preoblikovanju DPRs v organ, ki se naslanja na izvršilno vejo oblasti v sistemu državne uprave**

- 3.1 Ureditev v Avstriji
- 3.2 Primer preoblikovanja funkcionarjev v javne uslužbence
- 3.3 Zaključek

## **4. Ideja o preoblikovanju DPRs v javno agencijo**

- 4.1 Zakon o javnih agencijah
- 4.2 Primeri iz prakse
- 4.3 Zaključek

## **5. Ideja o sodelovanju države z zasebno odvetniško pisarno**

- 5.1 Primerjalnopravna ureditev

## 1. Osnovna izhodišča:

### 1.1 Splošno

- Državno pravobranilstvo v Republiki Sloveniji **ni ustavna kategorija**.
- Zakon o državnem pravobranilstvu (ZDPra)<sup>1</sup> določa, da je državno pravobranilstvo **samostojen državni organ**.
- V DPrs je zaposlenih 156 ljudi, od tega **60 funkcionarjev** in 96 javnih uslužbencev (od tega 53 na uradniških delovnih mestih in 43 na strokovno- tehničnih delovnih mestih).
- V Republiki Sloveniji je najbolj izražena zastopniška funkcija državnega pravobranilstva in delno pogajalska funkcija, manj pa svetovalna in institucionalna funkcija.
- Sistem organizacije uslužbencev v Republiki Sloveniji temelji na definiciji iz 6. člena Zakona o javnih uslužbencih:
  1. **državni organ** je organ državne uprave in drug državni organ;
  2. **organ državne uprave** je ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota;
  3. **drug državni organ** je Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drug državni organ, ki ni organ državne uprave;
  4. **pravosodni organ** je sodišče, državno tožilstvo in državno pravobranilstvo;
- V primeru preoblikovanja samostojnega organa DPrs v organ v sestavi ali vladno službo bi DPrs izgubilo samostojnost in postalo organ državne uprave.

### 1.2 Splošni primerjalnopравни pregled <sup>2</sup>

**Avstrija** - pravobranilsko funkcijo opravlja finančna prokuratura, ki je zvezni organ pod ministrstvom za finance.

**Češka** - leta 2002 je bil ustanovljen poseben Urad za zastopanje vlade v premoženjskopравниh zadevah.

**Črna Gora** - pravobranilsko funkcijo opravlja t.i. zaščitnik premoženjskopравниh interesov Črne Gore

**Danska** - Kraljevino dansko pred sodiščem v civilnih sodnih postopkih zastopa zasebna pravna pisarna (že vse od leta 1936 je to odvetniška družba z imenom Advokarfirmaet Poul Schmitt), ki je tudi pravni svetovalec danske vlade (Kammeradvokate).

**Grčija** - pravobranilsko funkcijo opravlja t.i. Pravni državni svet. Gre za enoten organ, ki spada neposredno pod ministrstvo za finance.

**Nemčija** - na zvezni ravni je opravljanje pravobranilske funkcije razdeljeno na več oddelkov Zveznega ministrstva za finance, Zastopnika interesov Zveze pred Zveznim upravnim sodiščem in Vrhovnim zveznim državnim tožilcem.

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – UPB, 77/09, 46/13 in 95/14 – ZUPPJS15.

<sup>2</sup> Povzeto po dr. B. Tratar, Primerjalnopravna ureditev organov, ki izvajajo pravobranilsko funkcijo ter Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, Pravosodni bilten, letnik XXXV, št. 3, Ljubljana 2014, str. 93 - 145.

**Nizozemska** - V civilnih sodnih zadevah državo zastopajo odvetniki, ki jih zaposluje vlada (t.i. State Advocate), kjer gre za zasebno odvetniško družbo, v kateri so specifični odvetniki/pravniki, ki jih formalno imenuje vlada. Taka je npr. odvetniška družba Pels Rijcken's.

**Republika Kosovo** - državno pravobranilstvo je osrednji organ državne uprave pri ministrstvu za pravosodje.

**Švedska** - funkcijo zastopanja države v pravnih zadevah opravlja t.i. Justitiekanslern, to je neodvisni državni uradnik, ki ga imenuje vlada izmed sodnikov vrhovnega sodišča ali enako kvalificiranih oseb za nedoločen čas.

**Švica** - Švicarska konfederacija nima osrednjega organa, ki bi zastopal državo pred nacionalnimi sodišči. Zastopanje je naloga vsakega organa posebej, ki je pristojen za določeno vsebinsko področje. Določene pristojnosti v zvezi z zastopanjem v zvezi z odgovornostjo države ima finančno ministrstvo.

**Združeno kraljestvo Velike Britanije** - Vlado pred domačimi sodišči zastopa ministrstvo, s katerega področja je vsebinsko zadeva pred sodiščem, sicer pa pravobranilec (Attorney general).

**Francija** - splošni organ za zastopanje pred rednimi sodišči se imenuje Pravosodni zastopnik države. Gre za upravni organ, ki spada pod ministrstvo za gospodarstvo in finance.

**Italija** - Avvocatura dello Stato je samostojna in neodvisna institucija, ki je podrejena neposredno predsedniku italijanske vlade. Je del administracije predsednika vlade, vendar ne spada med organe državne uprave.

**Norveška** - pisarna generalnega državnega pravobranilca t.i. Regjeringsadvokaten spada pod urad predsednika vlada

**Srbija** - zaščitnik državljanov je neodvisen državni organ, ki ščiti pravice državljanov in nadzira delo organov državne uprave, organa, pristojnega za pravno varstvo premoženjskih pravic in interesov Republike Srbije, ter drugih organov in organizacij, podjetij in ustanov, ki so jim zaupana javna pooblastila.

**Španija** - državno pravobranilstvo je urejeno kot poseben organ pri ministrstvu za pravosodje. Kot institucija je del ministrstva za pravosodje.

## **2. Pregled pristojnosti državnih pravobranilcev glede na različne funkcije<sup>3</sup>**

### **2.1 Funkcije državnega pravobranilstva - splošno**

Funkcije državnega pravobranilstva se v literaturi delijo na:

**1. Zastopniška funkcija** - zastopanje države in drugih pravni oseb v sodnih postopkih, upravnih postopkih ter postopku presoje ustavnosti zakonov in splošnih aktov pred ustavnim sodiščem.

**2. Svetovalna funkcija** - dajanje pravnih mnenj pravnim osebam, ki jih državno pravobranilstvo zastopa, v zvezi s sklepanjem premoženjskopравnih pogodb in v drugih premoženjskopравnih vprašanjih.

---

<sup>3</sup> Povzeto po dr. B. Tratar, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, Pravosodni bilten, letnik XXXV, št. 3, Ljubljana 2014, str. 97.

**3. Posredniška oziroma pogajalska funkcija** - delovanje državnega pravobranilstva pred začetkom pravde oziroma ukrepi in dejavnosti za doseg sporazumne rešitve spornega razmerja (predsodni postopki).

**4. Institucionalna funkcija** - gre za državno institucijo, ki je ustanovljena z zakonom, ki ima svoje pristojnosti, pri katerih ne ravna samo po (usmeritvenih) navodilih organa, ki ga zastopa, temveč tudi ex officio.

## 2.2 Pristojnosti po ZDPra v povezavi z opredeljenimi funkcijami:

- Državno pravobranilstvo na podlagi usmeritvenih navodil zastopane države **pred sodišči zastopa** državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe. - **zastopniška funkcija**

- Državno pravobranilstvo zastopa subjekte **pred upravnimi organi** na podlagi pooblastila - **zastopniška funkcija**

- Subjektom, ki jih zastopa, na njihovo zahtevo **poroča v zadevah njihovega zastopanja ter pravno svetuje pri sklepanju pogodb**, s katerimi za te subjekte nastajajo premoženjske pravice in obveznosti, pri sklepanju pogodb, s katerimi se ustanavljajo, spreminjajo ali ukinjajo stvarne pravice na nepremičninah ter pri reševanju drugih premoženjskih vprašanj - **svetovalna funkcija**

- Državno pravobranilstvo **zastopa Republiko Slovenijo pred tujimi in mednarodnimi sodišči**. - **zastopniška funkcija**

- predhodni postopki - kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti subjektu, ki ga zastopa državno pravobranilstvo, mora predhodno predlagati, da se sporno razmerje reši pred uvedbo pravnega ali drugega postopa - **posredniška oz. pogajalska funkcija**

## 2.3 Funkcijski primerjalnopravni pregled

Dr. Tratar navaja, da je povezava med institucionalno obliko državnega pravobranilstva in funkcijami, ki jih opravlja, naslednja:

1. Pravobranilstvo kot organ, ki se naslanja na izvršilno vejo oblasti v sistemu državne uprave, z večjo ali manjšo stopnjo neodvisnosti in samostojnosti - **bolj izražena zastopniška in pogajalska funkcija** - Francija, Španija, Grčija, Nemčija, Avstrija, Kosovo, Norveška

2. Pravobranilstvo kot neodvisen in samostojen organ pravosodja - **bolj izražena svetovalna in institucionalna funkcija** - Slovenija, Srbija, Italija, Ciper, Švedska

3. Pravobranilstvo kot organizacijska enota tožilstva, kot nesamostojen pravosodni organ - **bolj izražena svetovalna in institucionalna funkcija** - Hrvaška

Dr. Tratar: **Pri izboru določenega modela je odločilno stališče zakonodajne (politične) veje oblasti, ki izbere model, za katerega meni, da je smotrno: ali institucijo, ki bodisi bolj pomaga in manj nadzira izvršilno vejo oblasti ali pa obratno.**

## 2.4 Zaključek:

## **- OHRANITEV DRŽAVNEGA PRAVOBRANILSTVA KOT SAMOSTOJNEGA IN NEODVISNEGA ORGANA**

V primeru ohranitve državnega pravobranilstva kot neodvisnega in samostojnega pravosodnega organa je treba **okrepiti njegovo svetovalno in institucionalno vlogo**. Državno pravobranilstvo naj pogosteje daje drugim državnim organom pravna mnenja, s čimer lahko pripomore k utrjevanju pravne države.

Veljavni 8. člen ZDPra zaenkrat ne določa, kakšna je pravna narava danega mnenja oziroma posledice ravnanja v nasprotju z njim. Ocenjujemo, da je v praksi premalo dajanja pravnih mnenj pravnim osebam, ki jih državno pravobranilstvo zastopa. Če ohranimo državno pravobranilstvo kot neodvisen in nepristranski pravosodni organ, morajo postati njegova mnenja pomembnejša in vzpostavljati jasno odgovornost.

Neodvisen in samostojen organ pravosodja bi moral imeti tudi bolj poudarjeno institucionalno funkcijo, bolj bi moral ravnati samoiniciativno (*ex officio*), brez usmeritvenih navodil, bolj bi moral nadzorovati izvršilno vejo oblasti.

## **- PREOBLIKOVANJE DRŽAVNEGA PRAVOBRANILSTVA V ORGAN DRŽAVE UPRAVE**

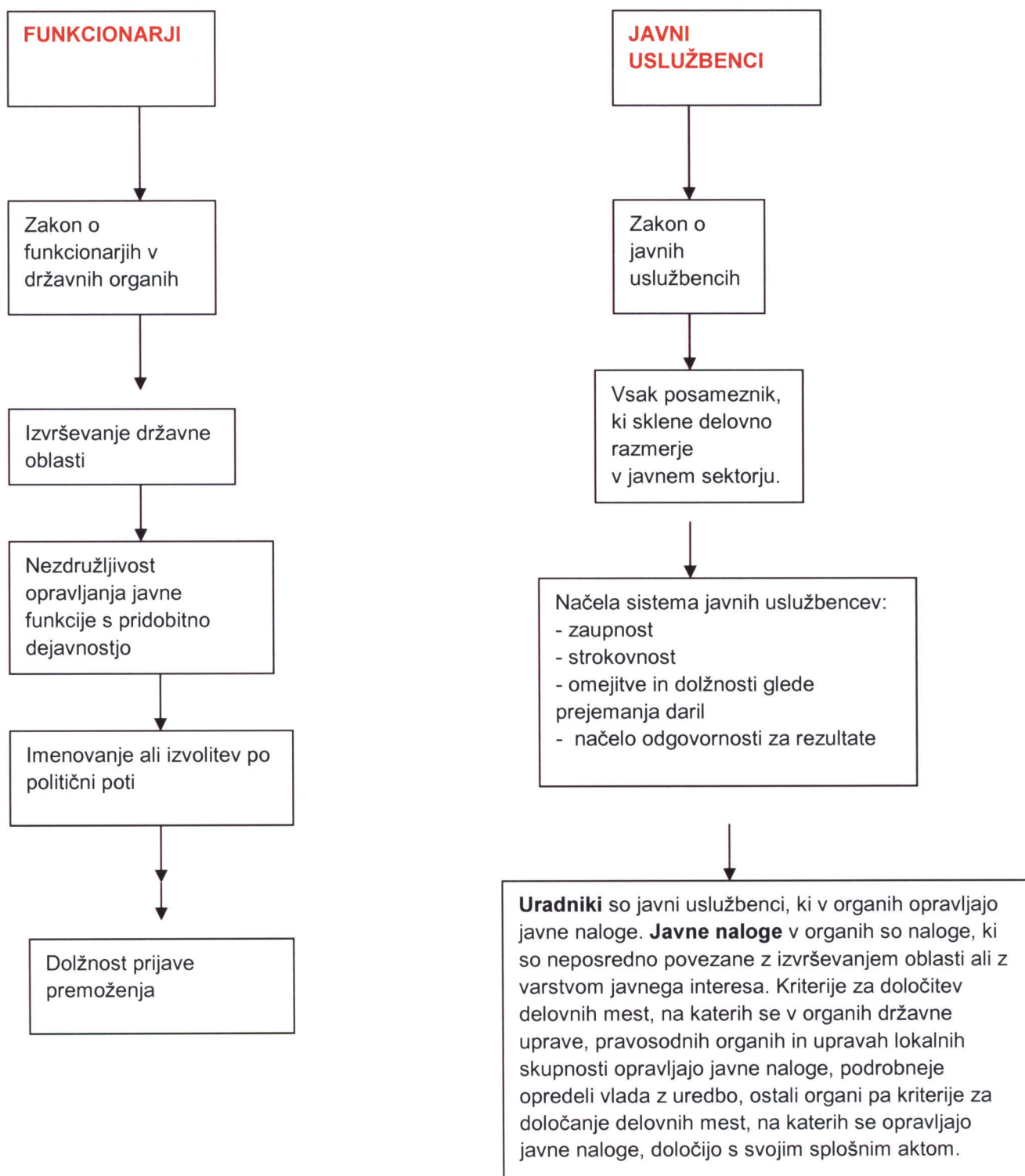
Veljavna ureditev državnega pravobranilstva v RS najbolj izraža **zastopniško funkcijo** državnih pravobranilcev (glej 7. in 11. člen ZDPra - na podlagi usmeritvenih navodil zastopajo pred sodišči državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe).

Državno pravobranilstvo **redko nadzira** izvršilno vejo oblasti in ji **zgolj pomaga** (zastopanje pred sodišči), zato bi bila glede na veljavne pristojnosti bolj smiselna ureditev državnega pravobranilstva v okviru izvršilne veje oblasti v sistemu državne uprave.

Če nameravamo ohraniti stanje, v katerem je poudarjena zgolj zastopniška funkcija državnega pravobranilstva, potem bi bilo smiselno državno pravobranilstvo preoblikovati v organ, ki se tesno naslanja na izvršilno vejo oblasti (ministrstvo ali vlado) v sistemu državne uprave.

Z osnutkom novega ZDPRa-1 nameravamo **okrepiti pogajalsko funkcijo** državnih pravobranilcev, tj. njihovo delovanje pred začetkom pravde. V osnutku ZDPRa-1 je predvideno celotno novo poglavje predhodnega postopka v smislu mirnega reševanja sporov. Poskus mirne rešitve spora v predhodnem postopku bo po novem pogoj za uvedbo pravnega ali drugega postopka.

### 3. Ideja o preoblikovanju DPRs v organ, ki se naslanja na izvršilno vejo oblasti v sistemu državne uprave



### 3.1 Ureditev v Avstriji

- Pravobranilsko funkcijo opravlja Finančna prokuratura (Finanzprokurator) - zaposluje 93 oseb, od tega 42 pravnikov.
- Je **zvezni organ pod ministrstvom za finance** (ministrstvo praktično ne opravlja vsebinskega nadzora, razen kot nadzorni organ nad disciplinskimi zadevami).
- Predsednik Finančne prokuratorje je **javni uslužbenec**, ki ga imenuje minister za finance za dobo 5 let.
- Finančna prokuratura ni vezana na navodila ministrstva za finance v svojih vsakodnevni zadevah, vezana je na navodila organov, ki jih zastopa.
- Vsi pravniki v Finančni prokuraturi so **javni uslužbenci**.
- Pristojnosti: pravno svetovanje, pravno zastopanje, mediacija in svetovanje pri zakonodaji.
- Finančna prokuratura je izjemno uspešna (statistike kažejo, da je uspešnih 2/3 civilnih sporov).

### 3.2 Primer preoblikovanja funkcionarjev v javne uslužbence

**Zakon o javnih uslužbencih iz leta 2002 (Ur. l. RS, št. 56/02), ki vsebuje naslednjo prehodno in končno določbo:**

#### 191. člen

(1) Predstojnikom organov v sestavi in predstojnikom vladnih služb z dnem začetka uporabe tega zakona preneha funkcija; če izpolnjujejo predpisane pogoje za položaj in če s tem soglašajo, nadaljujejo z delom kot vršilci dolžnosti v statusu uradnika do imenovanja uradnikov na te položaje po opravljenih natečajnih postopkih.

(2) Postopki natečajev za položaje generalnih direktorjev v ministrstvih, direktorjev organov v sestavi ministrstev in direktorjev vladnih služb v skladu s tem zakonom se lahko začnejo izvajati ob začetku uporabe tega zakona, sproženi pa morajo biti najkasneje v enem mesecu po oblikovanju vlade po prvih parlamentarnih volitvah po začetku uporabe tega zakona.

(3) V času od sprožitve natečajnega postopka do imenovanja generalnega direktorja v skladu s tem zakonom se lahko brez natečaja imenuje vršilec dolžnosti generalnega direktorja. Vršilec dolžnosti po preteku dobe, za katero je imenovan, nima pravice do odpravnine.

(4) Namestnikom predstojnikov in drugim osebam v organih državne uprave, ki imajo status funkcionarja, z dnem začetka uporabe tega zakona preneha funkcija.

(5) Državni sekretar, predstojnik organa v sestavi, predstojnik vladne službe in osebe iz prejšnjega odstavka imajo pravico do imenovanja v uradniški naziv v skladu s 194. členom tega zakona glede na naziv, ki so ga dosegli pred imenovanjem na funkcijo, in do razporeditve na delovno mesto, ki ustreza temu nazivu. Če takega delovnega mesta ni, se jih razporedi na delovno mesto, ki ustreza njihovi izobrazbi in za katero izpolnjujejo pogoje. Če jim tudi takega delovnega mesta v organu ali v drugih organih ni mogoče zagotoviti, jim delovno razmerje preneha, imajo pa pravico do odpravnine v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja.

### 3.3. Zaključek

Cilji, ki jih zasleduje ideja preoblikovanja državnega pravobranilstva v institucijo znotraj sistema državne uprave, so jasni ob predpostavki, da bi institucijo državnega pravobranilstva organizacijsko združili z določenim ministrstvom in združili podporne službe (tj. področje upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri).

DPrs npr. postane organ v sestavi oz. del ministrstva, funkcionarji na podlagi zakona postanejo javni uslužbenci in se jih razporedi na delovna mesta, ki ustrezajo njihovi izobrazbi in za katera izpolnjujejo pogoje. Resorno ministrstvo je tesneje vpeto v njihovo delo (nadzor, disciplinski postopki, kadrovanje).

**Prednosti centralizacije podpornih dejavnosti** se kažejo predvsem v:

- boljši odzivnosti podpornih služb za potrebe institucije DPrs
- učinkovitejših poslovnih procesih znotraj podpornih dejavnosti
- hitrejši odzivnosti in izboljšani komunikaciji med DPrs in MP
- razbremenitvi DPrs

Primer iz prakse: **Inšpektorat za javni sektor** kot organ v sestavi MJU. V njegovem okviru deluje 11 inšpektorjev, ki so javni uslužbenci.

## 4. Ideja o preoblikovanju DPRs v javno agencijo

### 4.1 Zakon o javnih agencijah<sup>4</sup>

- Javna agencija se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika. Pri izvajanju nalog je javna agencija samostojna.

- Za ustanovitev posamezne javne agencije mora imeti ustanovitelj podlago v posebnem zakonu.

- Kriteriji za ustanovitev:

Javna agencija se ustanovi:

- če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali
- če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

- Javna agencija se lahko ustanovi le v primeru, ko z organizacijsko obliko organa v sestavi ministrstva ne bi bilo mogoče uresničiti učinkovitejšega in smotrnejšega opravljanja regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog

- Javno agencijo ustanovi Vlada z ustanovitvenim aktom, ki ga sprejme ustanovitelj v skladu s tem zakonom in na podlagi posebnega zakona, ki daje podlago za ustanovitev te javne agencije.

- Naloge in dejavnosti javne agencije:

---

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C.

**REGULATORNE NALOGE** - Javna agencija lahko po javnem pooblastilu na podlagi zakona ureja pravna razmerja in odloča v posamičnih stvareh.

**RAZVOJNE NALOGE** - svetovanje, opravljanje strokovnih razvojnih nalog za državne organe, lokalne skupnosti ter fizične ali pravne osebe, sprejemanje ukrepov iz lastne pristojnosti ter razporejanje in dodeljevanje finančnih spodbud in drugih sredstev.

**STROKOVNE NALOGE** - Javna agencija opravlja strokovne naloge skladno z namenom, zaradi katerega je bila ustanovljena. Državni organi, organi lokalnih skupnosti ter osebe javnega prava so dolžni za potrebe priprave strokovnih analiz ter drugih vrst obdelav podatkov javni agenciji proti plačilu dejanskih stroškov oziroma proti plačilu po tarifi posredovati podatke, ki jih za njihovo pripravo potrebuje.

#### 4.2 Primeri iz prakse

**- Agencija za trg vrednostnih papirjev (13. poglavje Zakona o trgu finančnih instrumentov<sup>5</sup>, člani 469. do 495.)**

- Agencija je pravna oseba javnega prava.

- Pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti je agencija samostojna in neodvisna. Agencija in člani njenih organov pri opravljanju nalog agencije, določenih s tem ali drugim zakonom, niso vezani na sklepe, stališča in navodila državnih ali katerih koli drugih organov.

- Ustanovitelj agencije je Republika Slovenija.

- Agencija v okviru razpoložljivih sredstev znotraj finančnega načrta tekočega leta sama določi število zaposlenih. Za plače zaposlenih v agenciji velja ZSPJS pri čemer obseg sredstev za posebne projekte, ki terjajo povečan obseg dela, določi agencija sama v okviru razpoložljivih sredstev znotraj finančnega načrta tekočega leta.

- Agencija ima poslovnik, ki določa podrobnejšo notranjo organizacijo in poslovanje agencije.

- Organa agencije sta svet in direktor agencije.

- Direktorja agencije in člane sveta agencije imenuje in razrešuje Državni zbor RS na predlog Vlade RS.

**- Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence (Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence<sup>6</sup>)**

- Za izvajanje nalog in pristojnosti po Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence Republika Slovenija ustanovi Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence. Vlada RS uresničuje ustanoviteljske pravice in obveznosti.

- Glede vprašanj organizacije in delovanja agencije, ki s tem zakonom niso urejena, se uporablja zakon, ki ureja javne agencije.

- Agencija je pravna oseba javnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata ta zakon in zakon, ki ureja javne agencije.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 108/10 – UPB, 78/11, 55/12, 105/12 – ZBan-1J in 63/13 – ZS-K.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 – odl. US, 63/13 – ZS-K in 33/14.

- Agencija je pri izvajanju svojih nalog in pristojnosti neodvisna in samostojna. Agencija in člani njenih organov pri vodenju postopkov in odločanju o posamičnih zadevah skladno s pristojnostmi iz tega ali drugega predpisa niso vezani na usmeritve in navodila državnih ali drugih organov. Usmeritve za delo agencije lahko daje agenciji samo vlada ali Državni zbor RS so splošne in ne smejo posegati v vodenje postopkov oziroma odločanje o posamičnih zadevah.

- Agencija glede na razpoložljiva sredstva znotraj finančnega načrta tekočega leta sama določi število zaposlenih.

- Agencija ima poslovník in druge splošne akte, ki določajo njeno podrobnejšo notranjo organizacijo in poslovanje.

- Agencija o svojem delu enkrat letno poroča vladi in državnemu zboru. Poročilo za preteklo leto mora agencija predložiti do 30. junija tekočega leta.

#### **4.3 Zaključek**

Menimo, da preoblikovanje državnega pravobranilstva v javno agencijo ni ustrezno, saj Zakon o javnih agencijah določa, da se javna agencija lahko ustanovi le v primeru, ko z organizacijsko obliko organa v sestavi ministrstva ne bi bilo mogoče uresničiti cilja učinkovitejšega in smotrnejšega opravljanja regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu,

Poleg tega niso jasni cilji takega preoblikovanja.

### **5. Ideja o sodelovanju države z zasebno odvetniško pisarno**

#### **5.1 Primerjalnopravna ureditev**

##### **Danska**

Kraljevino dansko pred sodiščem v civilnih sodnih postopkih zastopa zasebna pravna pisarna (že vse od leta 1936 je to odvetniška družba z imenom Advokarfirmaet Poul Schmitt), ki je tudi pravni svetovalec danske vlade (Kammeradvokate).

##### **Nizozemska**

V civilnih sodnih zadevah državo zastopajo odvetniki, ki jih zaposluje vlada (t.i. State Advocate), kjer gre za zasebno odvetniško družbo, v kateri so specifični odvetniki/pravniki, ki jih formalno imenuje vlada. Taka je npr. odvetniška družba Pels Rijcken's.