

995. Pravilnik o spremembi Pravilnika o določitvi oblike in vsebine zahteve za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje

Na podlagi drugega odstavka 58. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19, 189/20 – ZFRO, 51/21, 159/21, 196/21 – ZDOsk, 15/22, 43/22, 100/22 – ZNUZSZS, 141/22 – ZNUNBZ, 40/23 – ZČmIS-1 in 78/23) ministrica za zdravje izdaja

P R A V I L N I K**o spremembi Pravilnika o določitvi oblike in vsebine zahteve za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje****1. člen**

V Pravilniku o določitvi oblike in vsebine zahteve za plačilo prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje (Uradni list RS, št. 90/21) se v 3. členu drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(2) Ob pripravi zahteve za plačilo obveznosti države zavod v elektronski obliki pripravi tudi seznam zavarovancev iz 21. in 24. točke prvega odstavka 15. člena zakona, za katere je obračunana obveznost države, z zneski obveznosti. Ministrstvo pred potrditvijo zahtevka za plačilo obveznosti države zavod pozove, da mu za 10 % naključno izbranega vzorca predloži dodatna dokazila, in sicer odločbo zavarovanca o priznanju pravice do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje na podlagi socialne ogroženosti, račune za zdravljenje v tujini, zahtevke oziroma odločbe o povračilu stroškov zdravljenja ali zdravlil oziroma izpise o opravljenih storitvah za posamezne upravičence iz priloge ter drugo dokumentacijo, ki izkazuje upravičenost višine sredstev iz predloženega zahtevka. V primeru, da se pri pregledu zahtevkov in predloženih dokazil ugotovi, da je bilo 60 % zahtevkov napačno izpolnjenih oziroma zavrnjenih, se vzorec poveča na 20 %, torej se pregleda 20 % delež zahtevka. Podatki, na podlagi katerih je bila izračunana obveznost države, se hranijo v arhivu zavoda in se predložijo na vpogled ob nadzoru.«.

2. člen

Ta pravilnik začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 0070-288/2023

Ljubljana, dne 16. aprila 2024

EVA 2023-2711-0145

Dr. Valentina Prevolnik Rupel
ministrica
za zdravje

USTAVNO SODIŠČE**996. Odločba o ugotovitvi, da 3., 6. in 8. točka 2. člena, prvi odstavek 5. člena, drugi in četrti odstavek 8. člena ter tretji odstavek 17. člena Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 niso v neskladju z Ustavo**

Številka: U-I-115/23-14

Datum: 4. 4. 2024

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Okrajnega sodišča v Ljubljani, na seji 4. aprila 2024

o d l o č i l o :

Točke 3, 6 in 8 2. člena, prvi odstavek 5. člena, drugi in četrti odstavek 8. člena ter tretji odstavek 17. člena Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 (Uradni list RS, št. 186/21) niso v neskladju z Ustavo.

O b r a z l o ž i t e v**A.**

1. Okrajno sodišče v Ljubljani (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 (v nadaljevanju ZOKIPOSR) in predlaga njegovo razveljavitev v celoti. Meni, da je ZOKIPOSR v neskladju z 2., 14. in 22. členom Ustave. Predlagatelj pojasnjuje, da je na podlagi ZOKIPOSR izdal sklep o nadaljevanju izvršbe zoper Republiko Slovenijo kot novo dolžnico (šlo naj bi za izvršbo, najprej dovoljeno zoper gospodarsko družbo, po njenem izbrisu iz sodnega registra pa nadaljevano zoper njeno družbenico), ki naj še ne bi bil pravnomočen.

2. Predlagatelj glede 6. točke 2. člena ZOKIPOSR navaja, da se v njej vsebovana definicija upnika »ne prekriva z opisom upnika v 3. točki«, niti naj ne bi bila v skladu s terminologijo iz Zakona o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 28/09, 51/10, 26/11, 53/14, 54/15, 11/18 in 36/21 – v nadaljevanju ZIZ). ZIZ naj tudi ne bi uporabljal izraza »pravnomočni izvršilni naslov« iz 6. točke 2. člena ZOKIPOSR. Poleg tega naj bi ZOKIPOSR pri naštevanju subjektov, na katere se je lahko glasil izvršilni naslov, na podlagi katerega je pozneje prišlo do izterjave dolga od družbenika, »pozabil« na družbo. Predlagatelj se sprašuje tudi, ali mora upnik razpolagati z izvršilnim naslovom (iz 3. oziroma 6. točke 2. člena ZOKIPOSR) že ob uveljavitvi ZOKIPOSR, in se sprašuje o obravnavi upnikov, ki jih pridobijo pozneje, zlasti po izteku roka treh let iz 9. člena ZOKIPOSR.

3. Ker naj »upnik ne bi bil zajet v pojem upravičenca«, naj ne bi bilo jasno, kakšen je njegov položaj in kako lahko uveljavlja svoje pravice na podlagi ZOKIPOSR ter katere postopkovne določbe veljajo tudi zanj. Predlagatelj opozarja, da je vprašanje, kako se ureja razmerje med upnikom in družbenikom, od katerega upnik terjaja plačilo, pa še ni plačal dolga izbrisane družbe (ta družbenik naj namreč ne bi bil zajet v pojem upravičenec iz 5. točke 2. člena ZOKIPOSR).

4. Predlagatelj v zvezi s »pravnomočno sodno odločbo« iz definicije »škoda« iz 3. točke 2. člena ZOKIPOSR¹ navaja, »da si je mogoče predstavljati, da naj bi bila izdana proti družbeniku«. To naj bi bilo problematično zaradi sodne prakse, ki naj bi dopuščala izvršbo proti družbeniku tudi na podlagi pravnomočne sodbe, izdane proti družbi, prav tako pa pritegnitev družbenika v izvršbo pozneje, še celo po pravnomočnosti sklepa o izvršbi, izdanega proti družbi.

5. Glede tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSR predlagatelj navaja, da ni jasno, zakaj uvaja pojem »odgovorni družbenik« in kaj ta pojem sploh pomeni. Ne bi naj bilo jasno, ali država prevzame dolg le tistih odgovornih družbenikov, ki izpolnjujejo pogoje iz 5. člena ZOKIPOSR, oziroma ali lahko prevzemu dolga drugih družbenikov nasprotuje (predlagatelj meni, da bi moralo biti tako). Ne bi naj bilo jasno, upošteva tudi 6. točko 2. člena ZOKIPOSR, ali Republika Slovenija prevzame tudi dolg družbenikov, ki so pravne osebe.

6. Pogoji za dodelitev odškodnine upravičencem do odškodnine naj bi bili nejasni. Predlagatelj meni, da ZOKIPOSR ne pojasni pojma »razpoložljive aktivnosti« iz prve alineje pr-

¹ Škoda je tudi znesek, ki upniškemu upravičencu ni bil plačan kljub pravnomočni sodni odločbi, izdani na podlagi predpisa iz prvega odstavka 1. člena ZOKIPOSR.

vega odstavka 5. člena ZOKIPOS. Sprašuje se, kako je mogoče, da oseba, ki je v zakonsko predpisanih rokih izvedla vse razpoložljive aktivnosti, s tem ne bi preprečila izbrisa gospodarske družbe. Poleg tega naj bi argumente, ki bi jih v postopkih po ZOKIPOS lahko navajali upravičenci, v številnih primerih že presojala sodišča. Ne bi naj bilo jasno, kaj pomeni, da nekdo »ni moral preprečiti izbrisa«.

7. Druga alineja prvega odstavka 5. člena ZOKIPOS je po mnenju predlagatelja še manj jasna. Predlagatelj meni, da zakon ne pove, kateri naj bi bili opravičljivi razlogi, da se nekdo ni skliceval na status pasivnega družbenika. Predlagatelj tudi ne ve, kako naj bi se razlagal pojem »drugi razlogi« iz iste alineje; iz formulacije sklepa, da je vseeno, iz kakšnega razloga je bil ugovor statusa pasivnega družbenika v predhodnih sodnih postopkih zavrnjen. Tudi tu naj bi šlo za ponovno presojo v sodnih postopkih enkrat že obravnavanih vprašanj. Pri tem predlagatelj ne razume smisla razločevanja med opravičljivimi razlogi za opustitev uveljavljanja statusa pasivnega družbenika in (poljubnimi) drugimi razlogi za neuspešno uveljavljanje tega statusa. To razločevanje naj bi vodilo do nelogičnih rezultatov. Ne bi naj tudi bilo jasno, zakaj druga alineja prvega odstavka 5. člena ZOKIPOS pogojuje upravičenje do odškodnine s tem, da oseba ni imela odvetnika.

8. Iz drugega odstavka 8. člena ZOKIPOS naj ne bi bilo jasno razvidno, ali je za reševanje zahtevkov izbrisanih družb, ki so imele sedež v Ljubljani, pristojen tudi sedež Državnega odvetništva v Ljubljani. Opredelitev pojma »upravni organ« iz 8. točke 2. člena ZOKIPOS naj bi bila dvomljiva, ker naj zakon upravnemu organu pravice vodenja postopkov in odločanja ne bi podeljeval. Po drugi strani naj bi dodatno nejasnost vnašalo dejstvo, da iz drugih določb ZOKIPOS izhajajo dostopnost pravnice (ne upravne) poti za odločanje o spornih pravicah na podlagi ZOKIPOS. Predlagatelju ni jasno, ali je triletni rok iz 9. člena ZOKIPOS »tudi rok za vložitev morebitne tožbe« niti ali se zastaralni roki za vložitev zahteve pred Državnim odvetništvom prekinje, čas, ki je predviden za reševanje zahtevkov pred njim, pa se ne všteje v čas zastaranja.

9. Nerešeno naj bi bilo tudi vprašanje, kaj se v primeru prevzema dolga zgodi z izvršilnimi postopki, ki so v teku proti družbenikom. Predlagatelj v 24. členu ZIZ ne vidi temelja za to, da bi upnik lahko kar na podlagi ZOKIPOS zahteval nadaljevanje izvršbe proti državi. Predlagatelj meni, da je nedoločno urejeno, ali je temelj za prehod dolga na državo sporazum o prevzemu dolga (četrti odstavek 8. člena ZOKIPOS) ali zakon (tretji odstavek 17. člena ZOKIPOS).

10. Predlagatelj vidi nezdržljivost med četrtim odstavkom 8. člena in tretjim odstavkom 17. člena ZOKIPOS. Ne bi naj bilo jasno, ali je temelj za prehod dolga na državo zakonska domneva ali sporazum. Četrti odstavek 8. člena ZOKIPOS naj bi bil v nasprotju s 427. členom Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo in 20/18 – OZ).

11. Predlagatelj trdi, da je zaradi prevelike nejasnosti in nedoločnosti naštetih določb ZOKIPOS ogrožena pravna varnost, kar naj bi bilo v neskladju z 2., 14. in 22. členom Ustave, in predlaga, naj Ustavno sodišče razveljavi ZOKIPOS v celoti.

12. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo v odgovor Državnemu zboru, ki nanjo ni odgovoril.

B. – I.

Upravičenost predlagatelja za vložitev zahteve in obseg presoje Ustavnega sodišča ter nekatera procesna vprašanja

13. Sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora na podlagi 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. Tako dejstvo prekinitve postopka kot tudi to, da mora sodišče izkazati, da mora izpodbijano zakonsko določbo uporabiti v postopku, v katerem odloča, spadata v

okvir procesne predpostavke iz 156. člena Ustave in iz prvega odstavka 23. člena ZUstS, ki mora biti izpolnjena za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona. Da bi bila procesna predpostavka za vsebinsko obravnavo zahteve izpolnjena, se mora zahteva sodišča nanašati na del zakona oziroma na zakonsko določbo, na katero bi moralo sodišče opreti svojo odločitev.² Ustavno sodišče je namreč upravičeno intervenirati le takrat, kadar je ustavnosodna presoja zakona potrebna za zagotovitev ustavnoskladne odločitve v konkretnem sodnem postopku. Zato mora sodišče v zahtevi za presojo ustavnosti utemeljiti, da mora v konkretni zadevi, v kateri sodi, uporabiti (domnevno protiustavno) zakonsko ureditev na način, ki mu preprečuje ustavnoskladno odločitev.³

14. Predlagatelj izkazuje obstoj te procesne predpostavke tako, da zahtevi za oceno ustavnosti prilaga pravnomočni sklep o prekinitvi postopka odločanja o ugovoru nove dolžnice (Republike Slovenije) zoper sklep o nadaljevanju izvršbe zoper njo, sicer leta 1998 začete zoper gospodarsko družbo, ki je bila pozneje izbrisana iz sodnega registra, in leta 2003 nadaljevane zoper njeno družbenico. Sklep je bil izdan na podlagi tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOS. Predlagatelj namreč odloča o izvršbi zoper državo na podlagi zakonske določbe, ki ureja državni prevzem še nepoplačanega dolga družbenikov iz sodnega registra izbrisanih družb. Predlagatelj ne odloča v odškodninskem sporu teh družbenikov zoper državo zaradi škode, ki so jo utrpeli, ker so vsaj delno plačali obveznosti, ki so nanje prešle zaradi izbrisa. Pretežni del ZOKIPOS se nanaša prav na problematiko teh odškodnin. Predlagatelj mora torej v izvršilnem postopku uporabiti le tretji odstavek 17. člena ZOKIPOS (in 6. točko 2. člena istega zakona, na katero se navedena določba sklicuje).

15. Predlagatelj sicer z zahtevo za oceno ustavnosti ZOKIPOS izpodbija bistveno širše. Predlaga razveljavitev celotnega ZOKIPOS, vendar je glede na vsebino zahteve treba šteti, da dejansko izpodbija 3., 6. in 8. točko 2. člena, prvi odstavek 5. člena, drugi in četrti odstavek 8. člena in tretji odstavek 17. člena ZOKIPOS. To, da predlagatelj izpodbija tudi zakonske določbe, ki mu jih v konkretnem postopku, iz katerega izvira zahteva, ni treba uporabiti, bi samo po sebi narekovalo, da Ustavno sodišče zahtevo in delu, v katerem predlagatelj odločitve o ustavnosti izpodbijane ureditve za potrebe konkretnega sodnega postopka ne potrebuje, zavre.

16. Ustavno sodišče se je v tem primeru izjemoma odločilo, da zahtevo predlagatelja vsebinsko obravnava v širšem obsegu.⁴ V tej zadevi je Republika Slovenija, dolžnica iz prekinjenega izvršilnega postopka, vložila predlog za začasno zadržanje izvajanja ZOKIPOS. Predlog je sicer nedovoljen.⁵ Vendar je Državno odvetništvo v navedenem predlogu prepričljivo

² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-222/18 z dne 14. 5. 2020 (Uradni list RS, št. 85/20, in OdlUS XXV, 9), 8. točka obrazložitve.

³ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-39/15 z dne 19. 11. 2015.

⁴ S tem je na drug način naredilo to, kar mu že izrecno omogoča ZUstS: omejitev obravnave zahteve le na določbe zakona, ki jih mora predlagatelj uporabiti v konkretnem sodnem postopku v kombinaciji z razširitvijo odločanja po koneksiteti na podlagi 30. člena ZUstS.

⁵ V postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, sme Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Stranka iz postopka, ki ga je sodišče prekinilo na podlagi 156. člena Ustave, ima pravico v postopku za oceno ustavnosti zakona izjaviti se o navedbah udeležencev v tem postopku. Nima pa v tem okviru pravice vlagati pravnih sredstev, vključno s predlogom za začasno zadržanje izvrševanja zakona (primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018, Uradni list RS, št. 6/18, in OdlUS XXIII, 1, 11. točka obrazložitve, in št. U-I-450/19 z dne 3. 9. 2020, 12. točka obrazložitve).

orisalo, da je domnevna nejasnost oziroma nerazumljivost ZOKIPOSER – ki jo zatrjuje tudi predlagatelj v zahtevi – lahko problem širših razsežnosti. Skupna vrednost prejetih zadev v zvezi z ZOKIPOSER na Državnem odvetništvu naj bi bila že novembra 2023 8.668.369,01 EUR. Domnevno dvoumen in nejasen zakon, ki ureja materijo, v zvezi s katero se lahko pojavijo množični spori z velikim številom tožnikov oziroma upnikov, lahko povzroči veliko obremenitev sodišč z dolgotrajnimi in zapletenimi sodnimi postopki (ki so lahko pogosto prekinjeni zaradi vlaganja zahtev za oceno ustavnosti) in s tem zelo negativno vpliva na zagotavljanje človekove pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (prvi odstavek 23. člena Ustave) – v pravadah in izvršbah po ZOKIPOSER, posredno pa tudi v drugih sodnih postopkih.

17. Ustavno sodišče je zato opravilo presojo skladnosti z Ustavo vseh izpodbijanih določb ZOKIPOSER (15. točka obrazložitve te odločbe). Državni zbor ni odgovoril na zahtevo in tako niti ni ugovarjal širši presoji Ustavnega sodišča, kakršno zahteva predlagatelj in kot je utemeljena v prejšnji točki obrazložitve. Zato mu ni bilo treba dajati dodatne možnosti, da se izreče o razlogih zahteve.

18. Ustavno sodišče je opravilo presojo skladnosti z Ustavo vseh izpodbijanih določb ZOKIPOSER v okviru očitkov iz zahteve za oceno ustavnosti. Vendar pa je upoštevalo, da je predlagatelj z Ustavo predviden državni organ, ki mu ZUstS podeljuje privilegiran dostop do Ustavnega sodišča. Zato je utemeljeno pričakovanje, da bodo njegove zahteve strokovno in kvalitetno obrazložene. Glede na navedeno je Ustavno sodišče obravnavalo le tiste predlagateljeve očitke, ki so razumljivi, dovolj opredeljeni in niso očitno neutemeljeni.⁶ Predvsem ni obravnavalo trditev, ki niso dovolj obrazložene, in očitkov, v katerih predlagatelj v bistvu zatrjuje neprimernost določene zakonske rešitve oziroma slabo nomotehniko in niti ne gre za to, da določbe ne bi znal razložiti.⁷

19. Predlagatelj formalno zatrjuje neskladje z 2., 14. in 22. členom Ustave. Vendar je ne le iz vsebine zahteve za oceno ustavnosti, pač pa posebej iz pravovarstvenega predloga v njenem zadnjem odstavku jasno razvidno, da zatrjuje le ustavno nevzdržno nejasnost oziroma nedoločnost izpodbijanih določb ZOKIPOSER. Ustavno sodišče je zato opravilo presojo z vidika načela jasnosti in pomenske določljivosti predpisov, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave.

B. – II.

Presoja skladnosti izpodbijane ureditve z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov (2. člen Ustave)

Uvodno o načelu jasnosti in pomenske določljivosti

20. Zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti njihovo vsebino in namen, izhaja iz načela jasnosti in pomenske določljivosti kot enega od načel pravne države iz 2. člena Ustave. To načelo med drugim zahteva, da so predpisi opredeljeni tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.⁸ To sicer ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago, in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo razlage ne moremo priti do

⁶ Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4, 72. točka obrazložitve.

⁷ Predlagatelj tako npr. kritizira dejstvo, da ZOKIPOSER »ni dosleden pri poimenovanju vloge, ki jo vložijo upravičenci«.

⁸ Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24), 41. točka obrazložitve; št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74), 56. točka obrazložitve; št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12), 28. točka obrazložitve; in št. U-I-272/18 z dne 7. 4. 2022 (Uradni list RS, št. 59/22), 16. točka obrazložitve.

njegove jasne vsebine oziroma kadar se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti njegove vsebine (ne pa že tedaj, ko samo besedilo predpisa ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti v praksi).⁹ Predpis torej izpolnjuje zahtevo po jasnosti in pomenski določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila in je na ta način dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo.¹⁰ Gre za prepoved izpostavljanja naslovnikov pravnih pravil stopnji nepredvidljivosti in negotovosti pravnih posledic njihovih storitev in opustitev, ki je, upošteva vse okoliščine, ustavnopravno nevzdržna in nesprejemljiva.¹¹

21. Zakonodajalec sme uporabljati tudi nedoločne pravne pojme, ki imajo res spreminjajočo se vsebino,¹² vendar je njihovo bistvo (in hkrati temelj ustavnopravne sprejemljivosti njihove uporabe v zakonodaji) v tem, da jih zakonodajalec v opisu abstraktnega dejanskega stanu uporabi tedaj, kadar želi s takšnim pojmom zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo skupno pomensko vsebino.¹³ Po ustaljeni ustavnosodni presoji uporaba nedoločnih pravnih pojmov sama po sebi ne pomeni kršitve 2. člena Ustave,¹⁴ vendar je pri tem pomembno, da stopnja nedoločnosti pravnega pojma ni previsoka.¹⁵

22. Ustavno sodišče ni pristojno ocenjevati medsebojne skladnosti zakonov, razen če bi bila posledica neskladij med dvema ali več zakoni taka notranja nasprotja znotraj pravnega reda, da bi že kršila načelo pravne države (2. člen Ustave).¹⁶

Razlaga prvega odstavka 1. člena in 5. točke 2. člena ZOKIPOSER

23. Predlagatelj sicer ne izpodbija prvega odstavka 1. člena ZOKIPOSER, ki se glasi: »Ta zakon določa pravico do povračila škode s tem zakonom določenim upravičencem ter v višini in na način, kot jo določa ta zakon, ki jim je nastala zaradi prenosa obveznosti kapitalskih družb, ki so bile izbrisane iz sodnega registra na podlagi Zakona o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99, 110/99, 93/02 – odl. US, 117/06 – ZDDPO-2, 31/07, 33/07 – ZSReg-B, 58/07 – odl. US in 126/07 – ZFPPIPP; v nadaljnjem besedilu: ZFPPOd) od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008«, in opredelitve upravičenca iz 5. točke 2. člena ZOKIPOSER, ki se glasi: »upravičenec je fizična oseba, na katero so zaradi izbrisane v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 na podlagi določb ZFPPOd prešle obveznosti izbrisane družbe in ki je te obveznosti deloma ali v celoti plačal«. Vendar sta po presoji Ustavnega sodišča ti določbi ključni za razumevanje namena in ureditve po ZOKIPOSER nasploh, zato ju je že uvodoma treba razložiti.

⁹ Primerjaj z odločbami Ustavnega sodišča št. U-I-64/97 z dne 7. 5. 1998 (Uradni list RS, št. 39/98, in OdlUS VII, 78), 10. točka obrazložitve; št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003 (Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71), 11. točka obrazložitve; št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64), 12. točka obrazložitve; št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15), 45. točka obrazložitve; in št. U-I-834/21 z dne 18. 1. 2024 (Uradni list RS, št. 9/24), 8. točka obrazložitve.

¹⁰ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-98/02 z dne 28. 10. 2004, 6. točka obrazložitve.

¹¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-49/17, U-I-98/17 z dne 28. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 30/19, in OdlUS XXIV, 2), 18. točka obrazložitve.

¹² M. Pavčnik, Teorija prava: prispevek k razumevanju prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja, IUS Software in GV Založba, Ljubljana 2020, str. 108.

¹³ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-136/07 z dne 10. 9. 2009 (Uradni list RS, št. 74/09, in OdlUS XVIII, 37), 14. točka obrazložitve, in s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-362/20, Up-849/20 z dne 16. 3. 2023, 8. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-155/11, 30. točka obrazložitve.

¹⁵ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-304/04 z dne 17. 2. 2005, 8. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-92/07, 152. točka obrazložitve.

¹⁶ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-8/00 z dne 10. 5. 2001 (Uradni list RS, št. 43/01, in OdlUS X, 84), 16. točka obrazložitve, in št. U-I-294/07 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 32), 9. točka obrazložitve.

24. ZOKIPOSR je torej zakon, ki je bil sprejet zaradi povračila škode upravičencem, ki jim je nastala tako, da so nanje prešle obveznosti določenih kapitalskih družb, in so te obveznosti vsaj delno poplačali. In sicer gre za prehod obveznosti kapitalskih gospodarskih družb na fizične osebe kot posledica (»zaradi«) izbrisa teh kapitalskih družb iz sodnega registra v določenem obdobju (od 23. 7. 1999 do 15. 1. 2008) in na podlagi določenega zakona (Zakon o finančnem poslovanju podjetij, Uradni list RS, št. 54/99, 110/99 in 31/07 – v nadaljevanju ZFPPOd).

25. Ustavno sodišče mora glede na navedeno najprej opredeliti, na katere izbrise kapitalskih družb iz sodnega registra (iz katerih razlogov in na podlagi katerih določb) se nanašata prvi odstavek 1. člena in 5. točka 2. člena ZOKIPOSR. Že iz jezikovnega pomena obeh določb izhaja, da so to izbrisi na podlagi ZFPPOd, in sicer v celotnem obdobju od njegove uveljavitve (23. 7. 1999) pa do prenehanja njegove veljavnosti, to je 15. 1. 2008 (neupoštevaje ta dan), ko je ZFPPOd z uveljavitvijo Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 178/21 – popr. in 102/23 – v nadaljevanju ZFPPIPP) prenehal veljati.¹⁷ Obenem se prvi odstavek 1. člena in 5. točka 2. člena ZOKIPOSR lahko nanašata le na tiste izbrise kapitalskih družb iz sodnega registra, katerih pravna posledica (torej posledica prav izbrisa kot takega) je prenos oziroma prehod obveznosti izbrisane kapitalske družbe na neko fizično osebo, pri čemer so te fizične osebe imetniki poslovnih deležev v kapitalu izbrisane družbe.

26. Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99 in 110/99 – v nadaljevanju ZFPPOd/99) je prvič uredil prisilni (od volje družbenikov oziroma delničarjev neodvisni) izbris gospodarskih družb iz sodnega registra brez likvidacije. Gospodarska družba, za katero se je uporabljal ZFPPOd/99,¹⁸ nad katero ni bil začel postopek prisilne poravnave, stečajni postopek oziroma postopek likvidacije,¹⁹ se je na podlagi 25. člena ZFPPOd/99 po uradni dolžnosti izbrisala iz sodnega registra, če je bil izpolnjen vsaj eden od naslednjih pogojev: (1) če v dveh zaporednih poslovnih letih ni predložila letnega poročila oziroma letnega računovodskega poročila organizaciji, pooblaščenim za obdelovanje in objavljanje podatkov; (2) če ni imela premoženja;²⁰ (3) če je nastopil razlog, ki ga je za izbris gospodarske družbe brez likvidacije določal drug zakon. Člen 27 ZFPPOd/99 je določal, da z izbrisom gospodarske družbe iz sodnega registra po tem zakonu gospodarska družba preneha, da z dnem prenehanja družbe preneha delovno razmerje njenim delavcem, da se šteje, da so družbeniki oziroma delničarji gospodarske družbe²¹ podali izjavo z vsebino, določeno v prvem odstavku 394. člena Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 15/05 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZGD),²² in da se drugi in tretji odstavek

¹⁷ Glej 2. točko prvega odstavka 499. člena ZFPPIPP. Pri razlagi časovnega obsega opravljanja »izbrisov na podlagi ZFPPOd« je treba upoštevati, da je bil zadnji dan, ko je ZFPPOd še veljal, 14. 1. 2008.

¹⁸ Glej prvi odstavek 23. člena v zvezi z 2. členom ZFPPOd/99.

¹⁹ Drugi odstavek 23. člena ZFPPOd/99.

²⁰ Štelo se je, da gospodarska družba ni imela premoženja, če neprekinjeno v obdobju 12 mesecev ni opravljala izplačil prek računa pri organizaciji, ki za gospodarsko družbo opravlja posle plačilnega prometa.

²¹ Ustavno sodišče v nadaljevanju uporablja zanje skupni izraz »družbeniki«, razen če posebej poudari, da so mišljeni le družbeniki družbe z omejeno odgovornostjo ali delničarji delniške družbe.

²² Na podlagi te določbe (glej tudi 456. člen ZGD) je družba lahko prenehala po skrajšanem postopku brez likvidacije, če so vsi družbeniki sodišču predlagali njen izbris iz registra brez likvidacije in predlogu priložili sklep o prenehanju po skrajšanem postopku ter notarsko overjeno izjavo vseh družbenikov, da so poplačane vse obveznosti družbe, da so urejena vsa razmerja z delavci in da prevzemajo obveznost plačila morebitnih preostalih obveznosti družbe.

394. člena ZGD²³ smiselno uporabljata tudi za prenehanje gospodarske družbe z izbrisom iz sodnega registra na podlagi ZFPPOd/99. V ZFPPOd/99 je bil urejen tudi postopek izbrisa gospodarskih družb iz sodnega registra brez likvidacije (28. do 35. člen ZFPPOd/99). Izbrisu sta med drugim lahko nasprotovala tako gospodarska družba kot njen družbenik.

27. Prvi odstavek 1. člena in 5. točka 2. člena ZOKIPOSR se brez dvoma nanašata na izbrise na podlagi 25. člena ZFPPOd. Vendar ne le nanje. Nanašata se tudi na izbrise iz 37. člena ZFPPOd, ki se je glasil:

»(1) Pravne osebe iz petega in šestega odstavka 580. člena ZGD, ki se do uveljavitve tega zakona niso uskladile s prvim in drugim odstavkom 580. člena ZGD, in pravne osebe iz prvega odstavka 583. člena ZGD, ki se do uveljavitve tega zakona niso uskladile z ZGD, se izbrisajo iz sodnega registra brez likvidacije.

(2) Za izbris pravnih oseb iz prejšnjega odstavka se smiselno uporabljajo določbe 3. poglavja tega zakona.

(3) Registrska sodišča morajo v roku treh mesecev od uveljavitve tega zakona izdati sklepe o izbrisu pravnih oseb iz prvega odstavka tega člena.«

28. Zgoščeno povzeto, je 37. člen ZFPPOd določal, da se obveznost izbrisa gospodarskih družb iz sodnega registra brez likvidacije (s pravno posledico družbeniškega prevzema obveznosti plačila preostalih obveznosti družbe) razširi tudi na pravne osebe iz petega in šestega odstavka 580. člena ZGD ter iz prvega odstavka 583. člena ZGD, ustanovljene po starejših predpisih, ki še niso bile usklajene s korporativnopravnimi določbami ZGD. Pri tem je treba poudariti, da je šesti odstavek 580. člena ZGD, posebej za neusklajene kapitalske družbe v zasebni lastnini, že od uveljavitve ZGD dalje za obdobje po poteku roka za uskladitev določal odgovornost družbenikov za obveznosti take družbe »kot družbeniki v družbi z neomejeno odgovornostjo oziroma kot podjetnik«. Odgovornost družbenikov na podlagi šestega odstavka 580. člena ZGD sicer ni odgovornost zaradi izbrisa na podlagi ZFPPOd, vendar praktično to razlikovanje nima velikega pomena. Ko so bile družbe iz šestega odstavka 580. člena ZGD izbrisane iz sodnega registra, je odgovornost njihovih družbenikov za neporavnane obveznosti izbrisane družbe brez dvoma začela temeljiti še na izbrisu kot vzporednem (kumulativnem) temelju odgovornosti na podlagi drugega odstavka 37. člena ZFPPOd v zvezi s četrtem odstavkom 27. člena ZFPPOd/99.²⁴

29. Prvi odstavek 1. člena in 5. točka 2. člena ZOKIPOSR se nazadnje nanašata tudi na izbrise na podlagi 136. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 45/01 – ZGD-F), ki se je glasil:

»(1) Delniške družbe morajo uskladiti svoje statute z določbami tega zakona v roku 18 mesecev, šteto od začetka poslovnega leta, ki se začne po uveljavitvi tega zakona.

(2) Za sklep skupščine o povečanju osnovnega kapitala zaradi uskladitve s 172. členom zakona zadošča navadna večina.

(3) Delniške družbe, ki v roku iz prvega odstavka tega člena ne uskladijo osnovnega kapitala z najnižjim zneskom osnovnega kapitala, izbrisuje sodišče iz registra po postopku, določenem z zakonom o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99 in 110/99).«

30. Vse navedene podlage izbrisa gospodarskih družb iz sodnega registra brez likvidacije (izbrisi zaradi neusklajenosti s

²³ Šlo je za pravilo, da lahko upniki uveljavljajo terjatve do družbenikov v enem letu po objavi izbrisa družbe iz registra, in za pravilo, da družbeniki za te obveznosti odgovarjajo solidarno z vsem svojim premoženjem.

²⁴ Četrty odstavek 27. člena ZFPPOd/99 s pravno fikcijo, da so družbeniki izbrisane družbe podali izjavo o prevzemu nepoplačanih obveznosti družbe, je bil razveljavljen z Zakonom o spremembah Zakona o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 31/07 – v nadaljevanju ZFPPOd-B). Določba se je kljub temu pozneje na podlagi intervencije Ustavnega sodišča in posledične dejavnosti zakonodajalca še uporabljala.

korporativnopravnimi pravili; izbrisi, ker družba ne posluje več oziroma nima premoženja)²⁵ v splošnejšem smislu pomenijo izbrise na podlagi ZFPPOd v obdobju njegove veljavnosti, katerih pravna posledica je bila, da so družbeniki izbrisane družbe po sili zakona prevzeli obveznost plačila še neporavnanih obveznosti družbe. To so izbrisi, na katere se nanašata prvi odstavek 1. člena in 5. točka 2. člena ZOKIPOSRS in pravzaprav ZOKIPOSRS kot tak v celoti; izbrisi s pridruženimi prehodi obveznosti družb na družbenike, ki naj bi povzročili krivice, zaradi poprave katerih je bil sprejet ZOKIPOSRS.²⁶

Dosedanja upoštevana ustavnosodna presoja

31. V sistem odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih družb, kakor si ga je zamislil zakonodajalec, je odločilno poseglo Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-135/00 z dne 9. 10. 2002 (Uradni list RS, št. 93/02, in OdlUS XI, 211). Med drugim je razveljavilo šesti odstavek 580. člena ZGD ter četrti in peti odstavek 27. člena ZFPPOd/99, kolikor so se nanašali na družbenike, ki v smislu obrazložitve te odločbe niso bili odgovorni za obveznosti družbe. Odločilo je, da je ta razveljavitev pravna podlaga za uveljavljanje regresnega zahtevka družbenikov, ki niso bili odgovorni za obveznosti družbe, v razmerju do družbenikov, ki so odgovarjali za obveznosti družbe.²⁷

32. Ustavno sodišče je pri presoji skladnosti šestega odstavka 580. člena ZGD z drugim odstavkom 14. člena Ustave uvedlo razmejitev med (a) aktivnimi družbeniki in (b) pasivnimi družbeniki, ki so to postali po sili razmer takratnega prehodnega tranzicijskega obdobja ali iz drugih od njih neodvisnih razlogov in se praviloma niso zavedali, da so družbeniki družbe, prav tako niso imeli ne vedenja ne interesa sodelovati pri upravljanju take družbe.²⁸ V nadaljevanju²⁹ je Ustavno sodišče pojasnilo, da položaj družbenikov oziroma njihovo odgovornost na podlagi šestega odstavka 580. člena ZGD opredeljuje vpliv, ki so ga imeli na z ZGD zahtevano uskladitev. Odgovornost družbenikov naj namreč ne bi bila sporna, kolikor je prizadela družbenike, ki jim je bilo mogoče pripisati premalo skrbno ravnanje v zvezi z uskladitvijo družb z ZGD oziroma neizpolnjevanje družbeniških obveznosti, zaradi česar je bila prizadeta varnost upnikov, pri čemer je Ustavno sodišče poudarilo, da so družbe oziroma njihovi družbeniki imeli dovolj časa, da bi družbe bodisi uskladili z določbami ZGD bodisi začeli postopke za prenehanje družb (likvidacija po rednem ali skrajšanem postopku, stečajni postopek).³⁰ Ustavno sodišče je poudarilo razlike glede tega, koliko so v posameznih konkretnih primerih posamezni družbeniki osebno prispevali (tudi z opustitvami dolžnega ravnanja) k temu, da se izbrisana družba ni pravočasno uskladila z ZGD, in navedlo, da je zakonodajalec pri ureditvi spregleda pravne osebnosti po šestem odstavku 580. člena ZGD z uvedbo neomejene in solidarne odgovornosti vseh

družbenikov popolnoma zanemaril subjektivni element ravnanja posameznih družbenikov in tudi obseg posledic takšnega ravnanja.³¹ Šesti odstavek 580. člena ZGD je razveljavilo v delu, kolikor se nanaša na pasivne družbenike, ki niso mogli vplivati in tudi niso imeli vpliva na uskladitev družbe, zahtevane z ZGD,³² in (primeroma) podalo tudi vsebinske smernice za odločanje v sodnih postopkih glede vprašanja, ali je imel posamezen družbenik vpliv na to, da ni prišlo do uskladitve družbe z ZGD – vključno z obrnjenim dokaznim bremenom.³³

33. Ustavno sodišče je pri presoji skladnosti četrtega in petega odstavka 27. člena ZFPPOd/99 z drugim odstavkom 14. člena Ustave (nedelujoče družbe) pojasnilo, da položaj družbenikov oziroma njihovo odgovornost tu opredeljuje vpliv, ki so ga imeli na poslovanje družbe.³⁴ Šlo naj bi za »gospodarsko mrtve« družbe, ki ne delujejo, nimajo premoženja in ogrožajo varnost pravnega prometa.³⁵ Ustavno sodišče je menilo, da so družba oziroma družbeniki imeli pred začetkom izvajanja izbrisov dovolj časa, da bi nedelujočo družbo bodisi likvidirali bodisi začeli stečajni postopek.³⁶ Ustavno sodišče je iz podobnih razlogov kot pri presoji šestega odstavka 580. člena ZGD delno razveljavilo četrti in peti odstavek 27. člena ZFPPOd/99, le da je bil tu temelj odgovornosti družbenikov nedelujočih družb vpliv, ki so ga imeli na poslovanje družbe in na nastanek obveznosti te družbe. Družbeniki, ki vpliva na poslovanje niso imeli, štejejo za t. i. nepravne, pasivne družbenike. Ustavno sodišče je glede njih izpodbijano ureditev razveljavilo, pojasnilo, da bodo morala sodišča v konkretnih postopkih ugotavljati odgovornost posameznega družbenika za obveznosti družbe v odvisnosti od vpliva, ki so ga imeli na poslovanje družbe, in glede tega vprašanja podalo tudi določene vsebinske smernice.³⁷

34. Sodna praksa rednih sodišč je pozneje podrobneje razvila kriterije razlikovanja med aktivnimi in pasivnimi družbeniki glede na vpliv na uskladitev z ZGD oziroma vpliv na poslovanje družbe. Nekatere od teh odločitev rednih sodišč je v okviru svojih pristojnosti presojalo tudi Ustavno sodišče.³⁸

³¹ Prav tam, 48. točka obrazložitve.

³² Prav tam, 49. točka obrazložitve.

³³ Prav tam, 50. točka obrazložitve.

³⁴ Prav tam, 45. in 74. točka obrazložitve.

³⁵ Prav tam, 73. točka obrazložitve.

³⁶ Prav tam.

³⁷ Prav tam, 74. do 76. točka obrazložitve.

³⁸ Ustavno sodišče je tako npr. z odločbo št. Up-1727/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10) ugodilo ustavni pritožbi in odločilo, da stališče sodišč, po katerem je družbenik izbrisane družbe aktivni družbenik, če se profesionalno ukvarja z upravljanjem premoženja, ne upošteva različnosti položajev med takimi družbeniki oziroma ne upošteva kriterija za razlikovanje med družbeniki, tj. vpliva na poslovanje družbe. Tudi položaji družbenikov, ki se profesionalno ukvarjajo z dejavnostjo upravljanja premoženja, se namreč razlikujejo po tem, ali gre za družbenika v delniški družbi ali v družbi z omejeno odgovornostjo, kdo je posamezni delničar (pravna ali fizična oseba) in predvsem po tem, kakšen je bil delež družbenika v osnovnem kapitalu izbrisane družbe. Šele celoviti pogled na položaj posameznega družbenika glede na okoliščine konkretnega primera lahko da odgovor na vprašanje, ali je družbenik pravno in dejansko lahko vplival na poslovanje družbe, tj. na vodenje poslov družbe, zaradi česar ga je mogoče opredeliti kot aktivnega družbenika. V sklepu št. Up-572/06 z dne 8. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 107/07, in OdlUS XVI, 112) je Ustavno sodišče pojasnilo, da je z odločbo št. U-I-135/00 v zvezi z družbami, ki so bile izbrisane, ker niso imele premoženja ali ker pooblaščenici organizaciji v dveh zaporednih poslovnih letih niso predložile letnega poročila, določilo kriterije za razlikovanje med družbeniki, ki so vplivali na poslovanje in na nastanek obveznosti družbe in zato po njenem izbrisu za preostale obveznosti odgovarjajo (t. i. aktivni družbeniki), ter pasivnimi družbeniki, ki bi jih obremenitev z isto vrsto odgovornosti postavila v ustavno nedopustno enak položaj. Stališče, da bi se pritožnik kot imetnik pravic manjšinskega družbenika odgovornosti za obveznosti lahko rešil le, če bi dokazal, da na poslovanje družbe ni mogel vplivati, ne pa, če bi lahko vplival, vendar zaradi svoje nezainteresiranosti tega ni storil, ni v nasprotju s kriteriji iz navedene odločbe Ustavnega sodišča.

²⁵ Za družbe, ki nimajo nobenega premoženja, se lahko domneva, da dejansko ne poslujejo več, tako da je to mogoče obravnavati kot razlog za izbris.

²⁶ Državni svet v obrazložitvi Predloga ZOKIPOSRS, EPA: 1939–VIII, 11. 6. 2021, str. 6, navaja: »Cilj Predloga zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. 7. 1999 do 16. 11. 2011 je sanirati posledice ZFPPOd ter v pravnem redu Republike Slovenije sistemsko urediti pravično zadoščenje oziroma povračilo škode, ki je zaradi izbrisa nastala upnikom, družbenikom in delničarjem podjetij, ki so bila izbrisana v navedenem obdobju. Splošna pravila civilnega prava za odpravo škode, ki je nastala v zvezi z izbrisom oziroma zaradi neomejenega prenosa obveznosti na družbenike izbrisanih družb, niso primerna, saj ne upoštevajo specifičnih okoliščin in posledic, ki jih je prinesel ZFPPOd.«

²⁷ Čeprav pri šestem odstavku 580. člena ZGD ni šlo za odgovornost zaradi izbrisa, je zaradi tehnike povratnega sklicevanja ta del obrazložitve odločbe št. U-I-135/00 pomemben tudi za položaje družbenikov, ki so odgovarjali prav zaradi izbrisa.

²⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-135/00, 42. točka obrazložitve.

²⁹ Prav tam, 43. do 45. točka obrazložitve.

³⁰ Prav tam, 36. in 42. točka obrazložitve.

35. Dne 7. 4. 2007 je bil uveljavljen ZFPPOd-B, ki je črta četrti in peti odstavek 27. člena ZFPPOd/99, obenem pa ustavi vse odprte postopke uveljavljanja terjatev zoper družbenike izbrisanih družb z možnostjo, da upniki uspešno ugovarjajo ustavitvi le, če privolijo v to, da svoje terjatve uveljavljajo pod zanje bistveno neugodnejšimi pogoji instituta spregleda pravne osebnosti. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-117/07 z dne 21. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 58/07, in OdlUS XVI, 64) spremenjeno zasnovu uveljavljanja terjatev upnikov proti družbenikom izbrisanih družb razveljavilo, za samo črtanje četrtega in petega odstavka 27. člena ZFPPOd/99 (torej samega temelja odgovornosti družbenikov izbrisanih družb) pa je odločilo, da je v neskladju z Ustavo, naložilo Državnemu zboru odpravo neskladja z Ustavo, odločilo, da do odprave neskladja ni mogoče začeti postopkov proti družbenikom za uveljavitev terjatev do gospodarskih družb, ki so bile izbrisane iz sodnega registra brez likvidacije po uveljavitvi ZFPPOd-B, za sodne in upravne postopke, začete³⁹ zoper družbenike izbrisanih družb pred uveljavitvijo ZFPPOd-B, pa je odločilo, da se nadaljujejo in končajo po ZFPPOd/99, upoštevaje tudi delno razveljavitev z odločbo št. U-I-135/00.

36. Zakonodajalec je odpravil ugotovljeno neskladje z Ustavo s sprejetjem Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 126/07 – v nadaljevanju ZFPPIPP/07). ZFPPIPP/07 je bil uveljavljen 15. 1. 2008, ko sta se tudi začela uporabljati njegovo sedmo in deseto poglavje.

37. Sedmo poglavje je določilo novo ureditev izbrisa iz sodnega registra brez likvidacije, po kateri so se pravne osebe izbrisale iz registra, če se je na podlagi posebnega sistema pravnih domnev štelo, da so prenehale poslovati, da nimajo premoženja in da so izpolnile vse svoje obveznosti, za kar je bil vzpostavljen poseben sistem pravnih domnev (427. člen ZFPPIPP/07). Ena izmed pravnih posledic izbrisa (šesti do deseti odstavek 442. člena ZFPPIPP/07) je bila tudi solidarna odgovornost aktivnih družbenikov za neplačane obveznosti izbrisane pravne osebe, pri čemer je bilo prvič na zakonski ravni določeno (na način, ki je v bistvenem povzemal dotedanjo sodno prakso), kakšni so kriteriji za status aktivnega družbenika, to je osebe, »ki je imela v izbrisani pravni osebi pred njenim prenehanjem možnost vplivati na njeno upravljanje in poslovanje tako, da bi lahko dosegla, da izbrisana pravna oseba pravočasno izvede ustrezne ukrepe finančnega prestrukturiranja, potrebne za zagotovitev kratkoročne in dolgoročne plačilne sposobnosti, ali da v rokih, določenih z zakonom, predlaga začetek stečajnega postopka.«

38. Deseto poglavje ZFPPIPP/07 med prehodnimi in končnimi določbami vsebuje tudi 496. člen, ki se glasi:

»V postopkih izbrisa gospodarske družbe iz sodnega registra brez likvidacije, ki so se začeli pred uveljavitvijo tega zakona, se glede na obdobje, v katerem je bila ta izbrisana iz sodnega registra brez likvidacije, za pravne posledice njenega prenehanja zaradi izbrisa uporabljajo:

1. če je bila izbrisana pred 7. aprilom 2007:⁴⁰ določbe Zakona o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99, 110/99, 97/00 – odločba US, 50/02 – sklep US, 93/02 – odločba US, 117/06 – ZDDPO-2),

2. če je bila izbrisana od 7. aprila 2007 do uveljavitve tega zakona:

– določbe Zakona o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99, 110/99, 97/00 – odločba US, 50/02 –

³⁹ Kljub taki formulaciji načina izvršitve v izreku iz 45. točke v zvezi z 29. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-117/00 izhaja, da se ZFPPOd/99 uporablja ne le za tiste upnike, ki so pred ZFPPOd-B že začeli pravne postopke, pač pa tudi za upnike tistih družb, ki so bile izbrisane v enem letu pred uveljavitvijo ZFPPOd-B, pa še niso začeli postopka za uveljavitev svojih terjatev (rok za uveljavljanje terjatev tem še ni potekel).

⁴⁰ Torej pred dnem uveljavitve ZFPPOd-B.

sklep US, 93/02 – odločba US, 117/06 – ZDDPO-2), razen četrtega in petega odstavka 27. člena, in

– smiselno šesti do osmi odstavek 442. člena tega zakona,

3. če je bila izbrisana po uveljavitvi tega zakona: oddelek 7.4 tega zakona.«

39. Rešitev iz 496. člena ZFPPIPP/07 tudi za del izbrisov gospodarskih družb po uveljavitvi ZFPPOd-B (za obdobje od 7. 4. 2007 do 15. 1. 2008),⁴¹ še v času veljavnosti ZFPPOd (zato so to procesno vsekakor izbrisi na podlagi ZFPPOd, na katere se nanaša ZOKIPOS), predpisuje (smiselno) uporabo določb ZFPPIPP/07 o kriterijih za aktivno družbeništvu. ZOKIPOS nima namena kakorkoli posegati v pravne posledice izbrisov gospodarskih družb iz sodnega registra brez likvidacije, ki so bili opravljeni na podlagi ZFPPIPP. Zato se Ustavno sodišče s problematiko izbrisov iz tega obdobja v tej odločbi ne ukvarja.⁴²

Očitki o protiuustavnosti posameznih izpodbijanih določb ZOKIPOS

40. Predlagatelj uveljavlja protiuustavno nejasnost in nedoločnost (delov) 3. in 6. točke 2. člena ZOKIPOS, ki se glasita:

»3. škoda je znesek, ki ga je upravičenec plačal za obveznosti izbrisane družbe, vrednost njegovega premoženja, ki je bilo prodano v izvršilnem postopku zaradi plačila obveznosti izbrisane družbe, in izguba dohodkov zaradi izbrisa družbe. Izguba dohodkov pomeni škodo v višini izgubljene bruto plače v času nezaposlenosti upravičenca, pri čemer se odšteje njemu izplačano nadomestilo zaradi nezaposlenosti, vendar največ za dobo enega leta. Škoda je tudi znesek, katerega upniški upravičenec ni prejel plačanega kljub obstoju pravnomočne sodne odločbe, izdane na podlagi predpisa iz prvega odstavka 1. člena tega zakona. Škoda po tem zakonu, ki je nastala kot posledica izterjave ali plačila dolga izbrisane družbe iz naslova zakonskih zamudnih obresti, se v obrestnem delu prizna zgolj do višine glavnice. Od škode, ugotovljene po tej točki, je potrebno odšteti vse finančno in drugo premoženje, ki ga je upravičenec prejel iz naslova prenehanja izbrisane družbe. V ta namen je upravičenec dolžan podati pisno izjavo, s katero ob zavedanju kazenske in civilne odgovornosti izjavlja, koliko, če sploh kaj, je prejel iz naslova prenehanja izbrisane družbe; [...]

6. upnik je fizična ali pravna oseba, ki razpolaga s pravnomočnim izvršilnim naslovom proti ustanovitelju, družbeniku ali delničarju družbe iz 2. točke tega člena, ki svoje terjatve iz tega izvršilnega naslova ni prejel plačane ali ni drugače prenehala, in obveznost iz tega naslova ni zastarala.«

41. Zakonska opredelitev upnika iz 6. točke 2. člena ZOKIPOS po mnenju predlagatelja odstopa od opredelitve upnika iz 3. točke 2. člena ZOKIPOS, prav tako pa od opredelitve upnika iz 2. točke 16. člena ZIZ.⁴³ Kolikor predlagatelj s tem zatrjuje, da zaradi navedenih domnevnih odstopanj pojma »upnik« iz 6. točke 2. člena ZOKIPOS oziroma »upniški upravičenec« iz 3. točke 2. člena ZOKIPOS ni mogoče razločiti, je

⁴¹ Dejansko do vključno 14. 1. 2008.

⁴² Velja le kratko omeniti, da je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-307/11 z dne 12. 4. 2012 (Uradni list RS, št. 36/12) razveljavilo 1. do 17. člen Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb (Uradni list RS, št. 87/11 – v nadaljevanju ZPUOOD), ne pa tudi 18. člena ZPUOOD, ki je med drugim razveljavil 496. člen ZFPPIPP/07, medtem ko še vedno velja prvi odstavek njegovega 493. člena, ki se glasi: »V postopkih izbrisa gospodarske družbe iz sodnega registra brez likvidacije, ki so se začeli pred uveljavitvijo tega zakona, se tudi po njegovi uveljavitvi uporabljajo predpisi, ki so se zanje uporabljali do njegove uveljavitve, če ni v oddelku 10.1 tega zakona drugače določeno.«

⁴³ Točka 2 16. člena ZIZ določa, da izraz »upnik« kot skupno poimenovanje za upnico in upnika označuje osebo, na zahtevo katere se vodi postopek izvršbe oziroma zavarovanja.

ta očitek neutemeljen. Krovna opredelitev upnika za namene ZOKIPOSR je vsebovana v 6. točki 2. člena ZOKIPOSR. To, da se razlikuje od opisa »upnika« iz ZIZ, je razumljivo in enostavno razločljivo glede na različni področji urejanja obeh zakonov. Upnik po ZIZ je oseba, na zahtevo katere se vodita postopka, ki sta predmet urejanja po navedenem zakonu. Upnik iz 6. točke 2. člena ZOKIPOSR pa je – čeprav razpolaga s »pravnomočnim izvršilnim naslovom« in bi ali celo dejansko že je lahko predlagal uvedbo izvršilnega postopka – definiran predvsem glede na lastnost, da njegova terjatev iz izvršilnega naslova ni bila v celoti poplačana. Taka opredelitev je logična in razumljiva glede na temeljno zakonsko določbo, ki ureja razmerja med odgovornimi družbeniki in upniki, to je tretji odstavek 17. člena ZOKIPOSR. Zakoniti prevzem dolga iz te določbe lahko nastopi seveda le, če neki dolg še obstaja, če torej terjatev upnika še ni bila poplačana. Kar se tiče pojma »upniški upravičenec« iz 3. točke 2. člena ZOKIPOSR, pa je tudi treba zaključiti, da njegova prisotnost v zakonu ne prinaša ustavno problematične nejasnosti. Gre za očitno napako zakonodajalca, pojem, ki je v ZOKIPOSR ostal še iz časa prvotnega osnutka,⁴⁴ ko je bil oblikovan koncept, da bi t. i. upniški upravičenci, ki svojih terjatev proti družbenikom izbrisanih družb niso uspeli poplačati v celoti, bili upravičeni do odškodnine od države. Koncept je bil nadomeščen z rešitvijo iz sprejetega tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSR, pravilo iz 3. točke 2. člena ZOKIPOSR, da je škoda tudi znesek, ki upniškemu upravičencu ni bil plačan kljub pravnomočni sodni odločbi, izdani na podlagi predpisa iz prvega odstavka 1. člena ZOKIPOSR, pa je treba šteti kot nezapisano, saj je neizvršljivo in v kontekstu nazadnje sprejetega ZOKIPOSR nima smisla. To stališče je treba šteti tudi kot odgovor na nekaj drugih pomislekov predlagatelja glede razlage 3. točke 2. člena ZOKIPOSR.

42. Za predlagatelja je nejasen tudi pojem »pravnomočni izvršilni naslov« iz 6. točke 2. člena ZOKIPOSR. Drži, kot navaja, da ZIZ v 17. členu govori le o »izvršilnem naslovu«, pri čemer mogoče izvršilne naslove tudi našteva.⁴⁵ Nekateri od teh izvršilnih naslovov po svoji naravi ne morejo postati pravnomočni (izvršljiv notarski zapis). Izvršbo na podlagi izvršilnih naslovov, ki (še) niso pravnomočni, omogoča tudi pomensko odprto odkazilo 17. člena ZIZ na »druge izvršljive odločbe ali listine«.⁴⁶ Ustavno sodišče niti v zgodovini sprejemanja ZOKIPOSR niti v njegovem namenu ne vidi trdne podlage za sklep, da so upniki iz 6. točke 2. člena ZOKIPOSR le tisti, ki razpolagajo s pravnomočnim izvršilnim naslovom proti družbenikom izbrisanih družb. Taka razlaga bi iz upravičen do državnega prevzema dolga (tretji odstavek 17. člena ZOKIPOSR) brez jasnega (in ustavno dopustnega) razloga izključila (sicer gotovo maloštevilne) upnike z morebitnimi drugačnimi izvršilnimi naslovi (npr. notarskimi zapisi iz izvensodnih poravnav). Zato je uporabo besede »pravnomočni« iz 6. točke 2. člena ZOKIPOSR treba razumeti kot neke vrste opomnik, da je najpogostejši izvršilni naslov iz te določbe zagotovo pravnomočna sodba ali sklep na podlagi verodostojne listine, da pa je de-

jansko zakonodajalec tu odkazal na vsako listino, ki je lahko izvršilni naslov po slovenskem pravu.⁴⁷

43. Predlagatelj trdi, da naj bi ZOKIPOSR v 6. točki 2. člena pri naštevanju subjektov, na katere se je lahko glasil izvršilni naslov, na podlagi katerega je pozneje prišlo do izterjave dolga od družbenika, »pozabil« na družbo. Res je, da določba izrecno omenja le izvršilne naslove proti »ustanovitelju, družbeniku ali delničarju« iz sodnega registra izbrisane družbe. Kot pravilno ugotavlja sam predlagatelj, pa lahko upnik proti družbeniku začne izvršbo ali celo proti njemu nadaljuje že proti družbi prej začeto izvršbo, z izvršilnim naslovom, izdanim proti družbi (glej 24. člen ZIZ). Dikcijo 6. točke 2. člena ZOKIPOSR je tako po eni strani treba razumeti, da se nanaša na vse izvršilne naslove, na podlagi katerih je mogoče začeti ali nadaljevati izvršbo zoper aktivne družbenike izbrisanih družb (torej tudi na izvršilne naslove proti izbrisanim družbi). Po drugi strani pa je treba upoštevati tudi to, da je npr. sodbo ali sklep o izvršbi na podlagi verodostojne listine, ki nalagata plačilo določenega denarnega zneska izbrisanim družbi, mogoče razumeti kot izvršilni naslov proti družbeniku (tako izrecno v 6. točki 2. člena ZOKIPOSR) le pod specifičnimi pogoji. Nujno je, da so bili v izvršilnem postopku pravnomočno zavrženi ugovori družbenika, da obveznost družbe ni prešla nanj, ali da jih je imel družbenik vsaj možnost uveljavljati, ki pa je ni izkoristil.⁴⁸ To implicira – poleg izvršilnega naslova proti izbrisanim družbi – obstoj pravnomočnega sklepa o izvršbi ali o nadaljevanju izvršbe zoper družbenika izbrisane družbe,⁴⁹ kar je v bistvu šele oboje skupaj mogoče šteti za izvršilni naslov iz 6. točke 2. člena ZOKIPOSR.

44. Predlagatelj se sprašuje, ali mora upnik razpolagati z izvršilnim naslovom iz 6. točke 2. člena ZOKIPOSR že ob uveljavitvi ZOKIPOSR in kaj bo z upniki, ki jih pridobijo pozneje, zlasti po izteku roka treh let iz 9. člena ZOKIPOSR. Ustavno sodišče ugotavlja, da je določbo treba razlagati tako, da zajema tudi morebitne po ZOKIPOSR nastale izvršilne naslove proti družbenikom, saj jih jezikovna razlaga norme ne izključuje. Upoštevati je treba tudi, da se *ex lege* prevzem dolga s strani države (tretji odstavek 17. člena v zvezi s 6. točko 2. člena ZOKIPOSR) očitno nanaša le na dolgove družbenikov do upnikov iz izvršilnih naslovov, ne pa tudi na dolgove, ki še niso ugotovljeni v nekem izvršilnem naslovu, pravnomočnem ali ne. Če torej obstaja kakšna ob uveljavitvi ZOKIPOSR še odprta pravda proti družbeniku izbrisane družbe, se bo vedno dokončala med istima strankama, saj niti ni podan obstoj situacije iz 190. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – ura-

⁴⁷ Predlog ZOKIPOSR, EPA: 1939-VIII, 11. 6. 2021, str. 21–22. Predlagatelj ZOKIPOSR je tozadevno terminološko nedosleden že v obrazložitvi predloga: »[...] Avtomatičen prehod obveznosti izbrisanih kapitalskih družb na družbenike in delničarje je bil namreč podlaga, da so upniki izbrisanih kapitalskih družb zoper družbenike izposlovali pravnomočne sodne odločbe za plačilo obveznosti izbrisanih kapitalskih družb [...] Za odpravo nedopustnih posledic avtomatičnega prehoda obveznosti izbrisanih kapitalskih družb na njihove družbenike je zato nujno, da upniki kapitalskih družb, ki so bile izbrisane v obdobju od 23. 7. 1999 do 16. 11. 2011, ki so [...] pridobili izvršilne naslove zoper družbenike izbrisanih kapitalskih družb, v nadaljevanju ne zasledujejo izpolnitve terjatev iz teh izvršilnih naslovov.«

⁴⁸ Ugovor zoper sklep o izvršbi iz 12. točke prvega odstavka 55. člena ZIZ je mogoče vložiti iz razloga, da terjatev ni prešla na upnika oziroma da obveznost ni prešla na dolžnika.

⁴⁹ Glej npr. sklep Višjega sodišča v Mariboru št. I lp 429/2023 z dne 23. 8. 2023, v katerem sodišče med drugim navede, da ima pravnomočen sklep o nadaljevanju izvršbe zoper družbenico izbrisane družbe naravo »dopolnilnega« izvršilnega naslova. Sklep o nadaljevanju prekinjenega izvršilnega postopka zoper družbenico izbrisane družbe naj bi temeljil na predpostavki, da je obveznost prešla na novega dolžnika, zato tudi vsebinsko spreminja sklep o izvršbi. Ko je sklep o izvršbi tudi izvršilni naslov za določeno terjatev (ko torej gre za sklep o izvršbi na podlagi verodostojne listine), naj bi sklep o nadaljevanju postopka z družbenikom vsebinsko spremenil tak sklep glede zavezanca za izpolnitev obveznosti.

⁴⁴ Predlog ZOKIPOSR, EPA: 1939-VIII, 11. 6. 2021, str. 11–13.

⁴⁵ Izvršilni naslovi so:

1. izvršljiva sodna odločba in sodna poravnava;
2. izvršljiv notarski zapis;
3. druga izvršljiva odločba ali listina, za katero zakon, ratificirana in objavljena mednarodna pogodba ali pravni akt Evropske unije, ki se v Republiki Sloveniji uporablja neposredno, določa, da je izvršilni naslov.

Določbe tega zakona o poravnavi se uporabljajo tudi za notarski zapis, če zakon ne določa drugače.

⁴⁶ Izvršilni naslov je tako na primer tudi izvršljiva upravna odločba, izvršljiva pa je lahko tudi že tedaj, ko je le dokončna, ne še pravnomočna (224. člen v zvezi z 282. členom Zakona o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP).

dno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – ZPP).⁵⁰ Prav tako v ZOKIPOSZR ni predvideno, da se ti pravdni postopki ustavijo ali da tožniki nekako izgubijo svoja materialna upravičenja oziroma pravico jih sodno uveljaviti – izjema je urejena v drugem in tretjem odstavku 18. člena ZOKIPOSZR le za terjatve države in pravnih oseb, v katerih ima država upravljavske pravice. Treba je poudariti, da so se zadnji izbrisali družb iz registra, na katere se nanaša ZOKIPOSZR, zgodili 14. 1. 2008, zato bi primeri še nezaključenih pravnih postopkov proti družbenikom izbrisanih družb morali biti redki.

45. Predlagatelj opozarja na pravilo iz 9. člena ZOKIPOSZR.⁵¹ Pravilo o prekluzivnem roku treh let za zahtevo za povračilo škode je jasno in se tako ali tako nanaša na upravičenca do odškodnine (5. točka 2. člena in 5. člen ZOKIPOSZR), to je na družbenike. Na vprašanje predlagatelja, kaj bo z upniki, ki izvršilne naslove proti družbenikom pridobijo po izteku roka treh let po uveljavitvi ZOKIPOSZR, je mogoče odgovoriti z napotilom na smiselno uporabo tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSZR za take situacije: družbenikovo obveznost bo s trenutkom nastanka izvršilnega naslova *ex lege* prevzela država, upnik pa bo tako ustrezno zavarovan. Obenem je že iz same ubeseditve 9. člena ZOKIPOSZR jasno, da se v njem vsebovan rok nanaša zgolj na zahteve upravičenca ali njegovega pravnega naslednika, vložene pri Državnem odvetništvu (glej tudi prvi in drugi odstavek 8. člena ZOKIPOSZR), in to ni prekluzivni rok za vložitev odškodninske tožbe proti državi. Ker ZOKIPOSZR na tem mestu uvaja posebno obliko t. i. predhodnega postopka iz Zakona o državnem odvetništvu (Uradni list RS, št. 23/17 – v nadaljevanju ZDOdv), za zastaranje velja pravilo, da med trajanjem predhodnega postopka ne teče (31. člen ZDOdv).

46. V prejšnjih dveh točkah obrazložitve je mogoče najti tudi pretežni del odgovora na pomisleke predlagatelja, kako se bodo urejala razmerja med upnikom, ki terja plačilo od družbenika, ki še ni plačal dolga izbrisane družbe, in ki torej po ZOKIPOSZR ni »upravičenec«. Če upnik zoper takega družbenika še nima izvršilnega naslova, se pravda med njima dokonča, če pa ga ima (oziroma ko ga pridobi), učinkuje pravilo, da Republika Slovenija prevzame dolg odgovornega družbenika do upnikov iz 6. točke 2. člena ZOKIPOSZR (tretji odstavek 17. člena ZOKIPOSZR).

47. Točka 8 2. člena ZOKIPOSZR opredeljuje pojem upravni organ, določen v predpisih, ki urejajo upravni postopek; ta organ je pristojen za vodenje postopkov in odločanje o pravicah po tem zakonu. Predlagatelj v določbah ZOKIPOSZR ne vidi takega organa. Tudi ta razlagalna zagata po oceni Ustavnega sodišča ni nerešljiva, čeprav gre za očitno napako zakonodajalca pri ohranjanju v zakonskem besedilu nekaterih »ostankov« rešitev, ki so bile prisotne v prvotnem osnutku, pozneje pa so izpadle iz zakonskega besedila. To velja tudi za pristojnost upravnega organa (upravnih enot) za odločanje o odškodnini.⁵² V veljavnem besedilu 8. člena ZOKIPOSZR 8. točka 2. člena ZOKIPOSZR nima nobenega smisla in je ni mogoče uporabiti. Vendar samo prisotnost te določbe v ZOKIPOSZR še ne pomeni, da z razlago ni mogoče priti do njegove jasne vsebine. Pravna pot, po kateri bodo upravičenci iz 5. točke 2. člena ZOKIPOSZR uveljavljali pravice, je torej, nasprotno od trditve predlagatelja, jasna. Odločanje upravnega organa o upravičenčevih pravicah ni del te pravne poti, in upravičenci imajo na voljo najprej predhodni postopek pri Državnem odvetništvu, če sporazum ni sklenjen, pa odškodninsko tožbo proti državi (8. člen ZOKIPOSZR).

48. Tudi drugi odstavek 8. člena ZOKIPOSZR je mogoče razumeti in razložiti; edina smiselna in logična je razlaga, da

⁵⁰ Če katera od strank odtuji stvar ali pravico, o kateri teče pravda, to ni ovira, da se pravda med istima strankama ne dokonča.

Tisti, ki je pridobil stvar ali pravico, o kateri teče pravda, more stopiti v pravdo namesto tožeče stranke oziroma tožene stranke samo tedaj, če v to privolita obe stranki.

⁵¹ Zahteva za povračilo škode na podlagi tega zakona se vložijo v treh letih od uveljavitve tega zakona.

⁵² Predlog ZOKIPOSZR, EPA: 1939-VIII, 11. 6. 2021, str. 14.

je zahteve za povračilo škode mogoče vložiti tudi na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani. Uporabljena dikcija o zunanjih »enotah« (pravilno oddelkih) je namenjena le poudarku, da je vlaganje zahtev za povračilo škode mogoče tudi izven Ljubljane, glede na lokacijo sedeža družbe, izbrisane iz sodnega registra.

49. Prvi odstavek 5. člena ZOKIPOSZR je ena ključnih določb zakona, ki se glasi:

»Upravičenec do odškodnine na podlagi tega zakona je oseba, ki je bila družbenik ali delničar v kapitalski družbi, ali vsaka druga oseba, ki izkaže pravni interes ter na katero so zaradi izbrisa družb v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 na podlagi določb ZFPPOd prešle obveznosti izbrisane družbe in ki je te obveznosti deloma ali v celoti plačala, pri čemer mora ta oseba izkazati:

– da je v predpisanem roku izvedla v skladu z zakonom razpoložljive aktivnosti in izbrisa družbe ter prehoda obveznosti ni mogla ali morala preprečiti ali

– da na poslovanje družbe ni mogla vplivati in tega zaradi opravičljivih razlogov ni uveljavljala v predhodnih postopkih ali je bilo njeno uveljavljanje neuspešno iz drugih razlogov ter v teh postopkih ni imela pooblaščenega odvetnika.«

50. Pojem upravičenec iz 5. točke 2. člena ZOKIPOSZR⁵³ je napolnjen z vsebino šele ob upoštevanju prvega odstavka 5. člena ZOKIPOSZR, za katerega predlagatelj sicer meni, da je protiustavno pomensko nedoločen. Med drugim se sprašuje o pomenu pojmov »razpoložljive aktivnosti, opravičljivi razlogi, drugi razlogi« in dvomi o logiki in smislu razločevanja med opravičljivimi razlogi za opustitev uveljavljanja statusa pasivnega družbenika in drugimi razlogi za neuspešno uveljavljanje tega statusa. To razločevanje naj bi vodilo do nelogičnih rezultatov.

51. Ustavno sodišče se strinja s predlagateljem, da je zaželeno, da so zakonske rešitve logične in notranje konsistentne; če niso, to lahko preraste v kršitev načela pravne varnosti in s tem v kršitev 2. člena Ustave. Prvi odstavek 5. člena ZOKIPOSZR je nomotehnično nekvaliteten. Vendar je njegov namen jasno razviden: pravico do odškodnine od države želi podeliti le pasivnim družbenikom, torej tistim, ki niso vplivali in niso niti mogli vplivati na uskladitev pozneje izbrisanih družb z ZGD oziroma na poslovanje teh družb (oziroma v obeh primerih tudi na to, da ni bilo poskrbljeno, da bi neusklajene in nedelujoče družbe pravočasno prenehale obstajati v za to predvidenem postopku, kot sta stečaj ali likvidacija). To je jasno razvidno iz sicer nekoliko okorne dikcije, da mora upravičenec do odškodnine izkazati, »da je v predpisanem roku izvedel v skladu z zakonom razpoložljive aktivnosti in izbrisa družbe ter prehoda obveznosti ni mogel ali moral preprečiti«. Kriteriji za razmejevanje med aktivnimi in pasivnimi družbeniki so podrobno razdelani v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-135/00 in zlasti v sodni praksi rednih sodišč. Ustavnemu sodišču na tem mestu te javno dostopne sodne prakse ni treba podrobneje povzemati. Vsekakor pa dikcija, ki jo je uporabil zakonodajalec, omogoča diferenciacijo med denimo družbenikom v delniški družbi z bagatelnim deležem in večinskimi družbenikom v družbi z omejeno odgovornostjo, ki je bil tudi član njenega posloводства – tudi glede dejanj, ki so bila enemu in drugemu realno mogoča in dostopna (»razpoložljive aktivnosti«).

52. Pomembno je naslednje: čeprav prvi odstavek 5. člena ZOKIPOSZR očitno varuje pasivne družbenike, upravičenca do odškodnine definira kot osebo, »na katero so zaradi izbrisa družb v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 na podlagi določb ZFPPOd prešle obveznosti izbrisane družbe«. Obveznosti izbrisanih družb so *ex lege* prehajale le na aktivne družbenike. Protislovje je le navidezno. Iz obeh alinej prvega odstavka 5. člena ZOKIPOSZR skupaj je moč jasno razbrati, da

⁵³ Upravičenec je fizična oseba, na katero so zaradi izbrisa v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 na podlagi določb ZFPPOd prešle obveznosti izbrisane družbe in ki je te obveznosti deloma ali v celoti plačal.

so upravičenci do odškodnine pasivni družbeniki, ki so bili v nekem sodnem postopku zmotno spoznani za aktivne (pravda, izvršba, nadaljevanje izvršbe). Le če zoper te »napačno ugotovljene aktivne družbenike, ki so dejansko bili pasivni« obstaja neki izvršilni naslov v smislu 43. točke obrazložitve te odločbe, je zaradi učinkovanja načela pravnomočnosti mogoče trditi, da so nanje obveznosti izbrisanih družb (po sodni odločbi, ki se šteje za resnično) dejansko prešle. Obenem taka razlaga zagotavlja, da država plačuje odškodnino le tistim družbenikom izbrisanih družb, ki so morali plačati nekaj, kar dejansko niso bili dolžni, zaradi pravnega dejanja, za katero je odgovorna država (izdaja izvršilnega naslova proti njim), ne pa npr. že na podlagi izvensodnega poziva.

53. Nadaljnje oženje kroga upravičencev do odškodnine izhaja iz jasno izražene težnje zakonodajalca, da v prvem odstavku 5. člena ZOKIPOSR poudari subjektivni element, ki govori v prid upravičencem; da jim namreč neuspeha v sodnem postopku v subjektivnem smislu dolžne skrbnosti ni moč očitati,⁵⁴ ne glede na to, ali gre za opustitev ugovora pasivnega družbeništa ali za njegovo neuspešno uveljavljanje (»na poslovanje družbe ni mogla vplivati in tega zaradi opravičljivih razlogov ni uveljavljala v predhodnih postopkih ali je bilo njeno uveljavljanje neuspešno iz drugih razlogov ter v teh postopkih ni imela pooblaščenega odvjetnika«). Sodišča bodo drugo alinejo prvega odstavka 5. člena ZOKIPOSR morala razlagati v skladu z njenim smotrom in tudi ustavnoskladno, tako da se ne bodo delale ustavno nevzdržne razlike med različnimi kategorijami upravičencev. Na ta način je mogoče poenoteno razlagati tudi pojma opravičljivi razlogi in drugi razlogi, saj bi šlo za nerazumno neenako obravnavo v bistvenem enakih položajev (drugi odstavek 14. člena Ustave), če bi nekateri prejeli odškodnino, čeprav iz nekega poljubnega razloga niso uspešno uveljavljali, da niso mogli vplivati na poslovanje družbe, drugi, ki tega sploh niso uveljavljali, pa bi za to morali izkazati vsebinske razloge, v skladu s katerimi jim ni moč pripisati neuspešnega izida postopka, ob upoštevanju dejstva, da upravičenci v postopkih niso imeli profesionalne pravne pomoči (npr. pravna neukost, nepoznavanje postopkovnih pravil, odsotnost iz države).

54. Prvi odstavek 5. člena ZOKIPOSR je nomotehnično slaba in pomanjkljivo redigirana zakonska določba. Ni pa protiustavno nejasna, tako da je ne bi bilo moč razložiti.

55. Predlagatelj meni, da z razlago ni mogoče priti do artikurirane vsebine niti tretjega odstavka 17. člena in četrtega odstavka 8. člena ZOKIPOSR. Nasploh mu ni jasno, kako oziroma na podlagi kakšnega postopka upnik uveljavlja svoje pravice po ZOKIPOSR. Kot je Ustavno sodišče zapisalo že v 44. točki obrazložitve te odločbe, je v tretjem odstavku 17. člena ZOKIPOSR urejen zakoniti prevzem dolgov iz izvršilnih naslovov, ki jih imajo družbeniki do upnikov. Novi dolжник postane Republika Slovenija, in to se zgodi (za dolgove iz tedaj že obstoječih izvršilnih naslovov) že z uveljavitvijo zakona in ne šele po zaključku nekega posebnega postopka.

56. Pojem »odgovorni družbenik« sicer ni podrobneje razložen v 2. členu ZOKIPOSR, vendar je iz namena in sistematike zakona očitno, da se od »upravičenca« iz 5. točke 2. člena ZOKIPOSR razlikuje le po tem: (a) da ni nujno, da je fizična oseba, in (b) da odgovorni družbenik nanj prešlih obveznosti izbrisane družbe ali sploh ni plačal ali pa jih je plačal le delno (sicer ne bi bilo dolga, ki ga prevzame država). Predlagatelj sicer meni, da bi država morala prevzeti dolg le tistih odgovornih družbenikov, ki izpolnjujejo pogoje za odškodnino iz 5. člena ZOKIPOSR, vendar tretji odstavek 17. člena ZOKIPOSR tega ne določa. Nadalje je kljub omembi sporazuma Državnega odvetništva z upnikom o prevzemu dolga (četrti odstavek 8. člena ZOKIPOSR) iz zelo jasne formulacije tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSR, ob upoštevanju, da je ZOKIPOSR treba razlagati tako, da so pravice odgovornih družbenikov učinkovito zaščitene (kar ne bi bile, če bi se Državno odvetništvo poljubno

odločalo, ali bo država njihove dolgove prevzela ali ne), treba sklepati, da je temelj za prehod dolga na državo zakon. Seveda lahko država in upnik še vedno skleneta sporazum, s katerim, upoštevaje, da je dolg že na podlagi zakona prevzela država, z učinkom za naprej regulirata določena vprašanja v zvezi z odplačilom dolga.⁵⁵

57. Nerešeno naj bi bilo tudi vprašanje, kaj se v primeru prevzema dolga zgodi z izvršilnimi postopki, ki so v teku proti družbenikom. Sprememba dolžnika po vložitvi predloga za izvršbo je urejena v četrtem odstavku 24. člena ZIZ.

58. Izpodbijane določbe ZOKIPOSR niso v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave. Z ustaljenimi metodami razlage je bilo mogoče priti do njihove jasne vsebine. Dolžno ravnanje naslovnikov teh določb je tako dovolj določno in predvidljivo.

C.

59. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS in druge alineje drugega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čerferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Sodnik dr. Rajko Knez je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno.

Dr. Matej Accetto
predsednik

997. Odločba o delni razveljavitvi tretjega odstavka 184. člena in prve povedi četrtega odstavka 184. člena Družinskega zakonika

Številka: U-I-100/21-28
Datum: 14. 3. 2024

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Okrožnega sodišča v Kopru in z zahtevami Višjega sodišča v Kopru, na seji 14. marca 2024

o d l o č i l o :

1. Tretji odstavek 184. člena Družinskega zakonika (Uradni list RS, št. 15/17, 22/19 in 5/23) se razveljavi v delu, ki določa, da se v primeru, če je izrečen ukrep namestitve otroka v zavod na podlagi 175. člena Družinskega zakonika ali 121. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo), celotna določena preživnina ali družinska pokojnina nakaže na poseben otrokov račun, ki ga v ta namen odpre otrokov skrbnik, četudi po oceni sodišča niso izpolnjeni pogoji za omejitev starševske skrbi glede zastopanja pri odprtju posebnega računa in razpolaganja s posebnim otrokovim računom ter postavitev otroka pod skrbništvo v tem obsegu.

2. Prva poved četrtega odstavka 184. člena Družinskega zakonika se razveljavi v delu, ki določa, da je v primeru, če je izrečen ukrep namestitve otroka v zavod na podlagi 175. člena Družinskega zakonika ali 121. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, skrbnik tisti, ki nakaže razliko do največ 50 odstotkov materialnih stroškov, določenih z zakonom, ki

⁵⁴ Na to napoljuje tudi rešitev, da upravičenec dobi odškodnino le, če se je slabo branil, pa ni imel odvjetnika.

⁵⁵ Na kar jasno kaže tudi pravilo iz tretjega odstavka 17. člena ZOKIPOSR, ki se glasi: »Če je bilo dogovorjeno obročno plačilo tega dolga, ostane dogovor v veljavi pod pogoji iz prejšnjega stavka, razen če se upnik in prevzemnik dogovorita drugače.«