Zasebni zavod za zaščito podjetništva
ZZZP – CINIP
Podsmreka 5A | 1356 Dobrova | Slovenija

CINIP – ODGOVOR VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
Primerjava stališč, zakonodajnih posegov in neizpolnjenih oziroma nepojasnjenih zavez 2007–2026

V zvezi s poslanskim vprašanjem poslanke ga. Katje Kokot in odgovorom Vlade RS št. 00104-42/2026/12 z dne 17. 9. 2026

1. Namen dokumenta

Odgovor Vlade RS z dne 17. 9. 2026 ni mogoče presojati samo kot samostojen odgovor na poslansko vprašanje. Primerjati ga je treba tudi s prejšnjimi uradnimi stališči Republike Slovenije, zakonodajnimi posegi in napovedmi državnih organov. Primerjava pokaže, da je država problematiko odgovornosti družbenikov izbrisanih kapitalskih družb skozi leta obravnavala zelo različno, večkrat spreminjala zakonodajo in večkrat napovedovala nadaljnjo obravnavo. Sedanji odgovor pa teh prejšnjih stališč in aktivnosti ne ovrednoti celovito.

2. Pogled v zgodovino nastajanja in posledice ZFPP iz leta 1999

Za razumevanje 27-letne problematike posledic sprejetja Zakona o finančnem poslovanju podjetij (ZFPPod) leta 1999 je treba najprej odgovoriti na temeljno vprašanje zamolčanih dejstev, ki so ostala javnosti prikrita kar 24 let: **kako je bil lahko v Državnem zboru sprejet zakon, v katerega sta bili naknadno vključeni določbi četrtega in petega odstavka 27. člena, ne da bi bila Vlada Republike Slovenije kot predlagateljica zakona s tem seznanjena?**

V gradivu, ki ga je Ministrstvo za finance 13. maja 1999 posredovalo Vladi RS zaradi določitve predloga ZFPPod, ni bilo spornih določb. Ob tem je treba posebej poudariti, da je bila prvotna vsebina osnutka ZFPPod, ki ga je pripravilo Ministrstvo za malo gospodarstvo in je bil pet mesecev v javni razpravi, v celoti nadomeščena z besedilom, pripravljenim v okviru Slovenskega sodniškega društva. Od prvotnega osnutka je ostal le naslov zakona. Pri tem ni bilo jasno, kdo je bil dejanski avtor novega zakonskega besedila.

V nadaljnjem zakonodajnem postopku pa se je zgodilo nekaj, kar se v pravni državi ne bi smelo zgoditi.

Ministrstvo za finance je Vladi RS posredovalo tako spremenjeno besedilo ZFPPod, vendar brez spornih določb četrtega in petega odstavka 27. člena. Ti določbi sta pozneje omogočili prenos

odgovornosti za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb na njihove družbenike na podlagi zakonske fikcije, da so družbeniki podali izjavo o prevzemu obveznosti izbrisanih družb, kakršno je sicer predvideval 394. člen Zakona o gospodarskih družbah (ZGD).

Vlada RS je 27. maja 1999 obravnavala predloženo gradivo in oblikovala predlog ZFPPod, ki spornih določb ni vseboval.

Naslednji dan, 28. maja 1999, pa je po doslej ugotovljenih podatkih strokovna služba Vlade RS v že oblikovani predlog zakona naknadno vključila sporni določbi četrtega in petega odstavka 27. člena ter tako dopolnjeno besedilo posredovala Državnemu zboru v sprejetje po hitrem postopku.

Pri tem poslanci niso bili posebej opozorjeni na naknadno vključeni določbi, prav tako pa jim ni bila predstavljena obrazložitev njunega pomena in daljnosežnih pravnih posledic za družbenike gospodarskih družb, ki so bile izbrisane iz sodnega registra brez likvidacije.

Dejstvo, da sta bili sporni določbi naknadno vključeni v predlog zakona brez predhodne obravnave na Vladi RS, je ostalo nerazkrito kar 24 let. (Zakonodajalec je v letih 2007, 2011, 2018 in 2021 sprejemal zakone s katerimi je imel namen odpraviti škodljive posledice spornih določb. Vsi omenjeni zakoni so temeljili na ugotovitvi Državnega zbora, da je ukrep na podlagi omenjenih spornih določbah bil neprimeren in neutemeljen. Podrobneje o tem dr. Šime Ivanjko, Zakaj ste nas kaznovali, Kulturni center, Maribor 2021 in Why have you punished us? 2025).

To odpira izjemno pomembno pravno vprašanje, ki presega zgolj presojo vsebine zakona in posega v samo zakonitost, preglednost in legitimnost zakonodajnega postopka.

Posebej pomembno je tudi vprašanje, kakšen vpliv bi poznavanje teh okoliščin lahko imelo na odločanje Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP).

Obe sodišči sta namreč presojali pravne posledice zakona ob predpostavki, da je zakonodajalec v zakonodajnem postopku ustrezno pretehtal nujnost in sorazmernost tako strogega ukrepa, kot je prenos osebne in solidarne odgovornosti za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb na njihove družbenike.

Če bi bila sodišča seznanjena z okoliščinami naknadnega vnosa spornih določb, bi se lahko bistveno spremenilo izhodišče njune pravne presoje.

Zato se danes, 27 let po sprejetju ZFPPod, ne zastavlja več samo vprašanje ustavnosti in sorazmernosti njegovih posledic, temveč tudi temeljno vprašanje, ali je bil zakon v delu, ki je omogočil tako daljnosežne posege v premoženjski položaj družbenikov, sploh sprejet na način, ki ne ustreza načelom pravne države in demokratičnega zakonodajnega postopka.

Pravna država se ne presoja samo po vsebini zakonov, temveč tudi po načinu njihovega nastajanja. Če so bile določbe, ki so usodno posegle v življenje več tisoč ljudi, vključene v zakon brez vednosti njegovega predlagatelja in brez ustrezne seznanitve zakonodajalca, potem vprašanje ni več samo, ali je bil zakon pravičen, temveč tudi, ali je bil sprejet po postopku, ki ga zahteva pravna država.

3. Leto 2007 – uradno stališče Vlade RS, ki ga odgovor iz leta 2026 ne izpostavi

V postopku U-I-117/07 je Vlada RS leta 2007 Ustavnemu sodišču pojasnila, da je bil sprejem ZFPPod-B nujno potreben, ker je bila dotedanja ureditev po ZFPPod po njenem mnenju neustrezna in v neskladju s temeljnimi načeli korporacijskega prava, tako na nacionalni ravni kot na ravni Evropske skupnosti.

Vlada je takrat posebej problematizirala ureditev 27. člena ZFPPod: menila je, da vsebuje nedopustno fikcijo, po kateri se šteje, da so družbeniki dali izjavo o prevzemu preostalih obveznosti družbe, čeprav takšne dejanske izjave niso podali in je niso mogli izpodbijati. Po mnenju Vlade iz leta 2007 je takšna ureditev pomenila prehud poseg v zasebno lastnino družbenikov.

Vlada je leta 2007 kot javni interes izrecno navedla spoštovanje temeljnega načela korporacijskega prava, po katerem pri kapitalskih družbah družbeniki ne odgovarjajo za obveznosti družbe. Opozorila je tudi na problem vročanja: sklepi o začetku izbrisa in sklepi o izbrisu se niso vročali družbenikom, ampak družbam, zato naj bi bili prizadeti pravica do izjave in pravica do pravnega sredstva.

Ključno vprašanje za Vlado leta 2026: Zakaj odgovor z dne 17. 9. 2026 pri zgodovinskem prikazu problematike ne predstavi in ne ovrednoti tudi tega lastnega uradnega stališča Vlade RS iz leta 2007?

4. ZFPPod-B 2007 – država je dejansko poskusila odpraviti sporne posledice

Državni zbor je 27. 3. 2007 sprejel ZFPPod-B. Njegov 1. člen je črtal četrti in peti odstavek 27. člena ZFPPod. To pomeni, da leta 2007 ni šlo zgolj za politično razpravo, ampak za konkreten zakonodajni poseg v ureditev osebne odgovornosti družbenikov.

Ustavno sodišče je nato v U-I-117/07 presojalo tudi položaj upnikov in ugotovilo protiustavnosti nove ureditve. Pomembno je zato ločiti dve vprašanji: prvo je kritika prvotnega prenosa obveznosti na družbenike, drugo pa ustavnopravno varstvo že pridobljenih oziroma pričakovanih pravic upnikov ob poznejšem retroaktivnem spreminjanju pravil. Odločitev Ustavnega sodišča iz leta 2007 ne izbriše dejstva, da je Vlada sama prvotno ureditev ZFPPod označila za neustrezno in korporacijskopravno problematično.

5. Leto 2011/2012 – nov poskus in spremenjeno stališče Vlade

Državni zbor je 19. 10. 2011 sprejel ZPUOOD, ki je ponovno poskušal urediti odgovornost družbenikov izbrisanih družb. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-307/11 z dne 12. 4. 2012 razveljavilo člene 1 do 17 predvsem zaradi posega v pridobljene oziroma pričakovane pravice upnikov.

V tem postopku je Vlada navedla, da je že v zakonodajnem postopku ZPUOOD nasprotovala in menila, da predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo. To stališče je treba primerjati z letom 2007: leta 2007 je Vlada ostro kritizirala prvotno ureditev ZFPPod in zagovarjala odpravo osebne odgovornosti, leta 2011/2012 pa je nasprotovala načinu, kako je ZPUOOD posegel v položaj upnikov. To nista nujno pravno nezdružljivi stališči, kažeta pa, da je bila problematika daleč od enostavno in dokončno rešene.

6. Leto 2018 – zakonodajalec je zaradi zadeve Lekić ponovno posegel v tekoče postopke

Državni zbor je 17. 4. 2018 sprejel Zakon o prekinitvi postopkov proti družbenikom izbrisanih družb (ZPPDID). Zakon je določil prekinitev pravdnih, upravnih in izvršilnih postopkov, v katerih so upniki uveljavljali terjatve zoper družbenike izbrisanih družb ali njihove pravne naslednike, do odločitve ESČP v zadevi Lekić proti Sloveniji.

Vlada RS sama poudarja, da sodba Lekić proti Sloveniji temelji na dejanskih okoliščinah konkretnega primera. Zato prosimo za pojasnilo, kako pri oceni drugih primerov razlikuje dejanski vpliv družbenika, njegove možnosti ukrepanja, obveščenost o izbrisu in okoliščine prenosa obveznosti. Pomen sodbe je treba upoštevati, hkrati pa konkretne okoliščine vsakega prizadetega preveriti.

Že obstoj tega zakona je pomemben za zgodovinsko sliko: še leta 2018 je zakonodajalec štel problem za dovolj odprt in resen, da je z zakonom posegel v nadaljevanje tekočih postopkov. Današnje sklicevanje na končni rezultat zadeve Lekić zato ne sme izbrisati dejstva, da je država pred odločitvijo ESČP sama začasno ustavila postopke in predvidela novo zakonsko ureditev, če bi bila ugotovljena kršitev.

7. Leto 2020 – dokumentirana napoved Ministrstva za pravosodje po sestanku s CINIP

Dne 2. 6. 2020 sta predstavnike CINIP sprejela državni sekretar Ministrstva za pravosodje Zlatko Ratej in generalni direktor Direktorata za civilno pravo Miha Verčko. Uradna objava Ministrstva potrjuje, da je CINIP predlagal oblikovanje skupine strokovnjakov za razrešitev problematike.

Ministrstvo je po sestanku napovedalo dva konkretna nadaljnja koraka: pridobitev podatkov Vrhovnega sodišča o številu postopkov in vtoževanih terjatev ter proučitev novih dokumentov oziroma okoliščin, ki jih je CINIP predstavil.

Odgovor Vlade iz leta 2026 bi moral zato pojasniti: Ali so bili podatki Vrhovnega sodišča pridobljeni? Katere dokumente in okoliščine CINIP je MP proučilo? Kakšne so bile ugotovitve? Ali je bila strokovna skupina ustanovljena oziroma zakaj ni bila? Kaj je bilo po sestanku konkretno storjeno?

8. Leto 2021 – ZOKIPOSR: zakonodajalec ponovno prizna potrebo po posebni popravi posledic

Državni svet je leta 2021 sprejel zakonodajno iniciativo za sistemsko ureditev pravičnega zadoščenja oziroma povračila škode zaradi izbrisov. V uradnem poročilu Državnega sveta je navedeno, da splošna pravila civilnega prava za odpravo škode zaradi neomejenega prenosa

obveznosti niso primerna, ker ne upoštevajo specifičnih okoliščin in posledic ZFPPod. Državni zbor je nato 18. 11. 2021 sprejel ZOKIPOSR.

Zato je pomembno vprašanje, kako se ta zakonodajni cilj ujema z rezultati izvajanja, ki jih navaja Vlada leta 2026: do 31. 12. 2025 je bilo 147 predhodnih zahtevkov, 143 zaključenih, vsi zaključeni zahtevki pa zavrnjeni. Sam ta podatek ne dokazuje nezakonitosti sistema, zahteva pa jasno vsebinsko pojasnilo, ali zakon v praksi dosega namen, zaradi katerega je bil sprejet.

9. Primerjava z odgovorom Vlade RS z dne 17. 9. 2026

Obdobje	Dokumentirano stališče/dejanje	Kaj pomeni	Kaj v odgovoru 2026 manjka
2007	Vlada: stara ureditev ZFPPod je neustrezna; problem fikcije, lastnine, pravnega sredstva in načela omejene odgovornosti.	Uradna kritika prvotne ureditve s strani same Vlade.	Jasna primerjava tega stališča z današnjim zagovorom pravnega razvoja.
2007	ZFPPod-B črta 4. in 5. odstavek 27. člena.	Konkreten zakonodajni poskus odprave osebne odgovornosti.	Zakaj je bil tak poseg sploh potreben, če se danes zgodovina predstavlja predvsem skozi potrditve ustavnosti.
2011/12	ZPUOOD; nato U-I-307/11. Vlada nasprotuje retroaktivnemu posegu v pravice upnikov.	Spor se premakne tudi na varstvo pridobljenih pravic upnikov.	Razlikovanje med kritiko prvotnega ZFPPod in omejitvami poznejšega popravljanja njegovih posledic.
2018	ZPPDID prekine postopke do odločitve v Lekiću.	Država problem še vedno obravnava kot odprt in sistemsko pomemben.	Ta zakonodajni korak ni ustrezno vključen v celotno razlago razvoja.
2020	MP obljubi pridobitev podatkov VS in proučitev dokumentov CINIP.	Dokumentirana napoved konkretnega nadaljnjega dela.	Rezultat teh napovedanih dejanj in usoda predloga strokovne skupine.
2021	ZOKIPOSR – posebna ureditev odprave krivic.	Ponovno priznana potreba po posebnem sistemskem pravnem odgovoru.	Zakaj je bilo 143 od 143 zaključenih predhodnih zahtevkov zavrnjenih in ali zakon dosega svoj namen.

10. »Takrat so trdili eno – danes tega ne pojasnijo«

Ni korektno zapisati, da je bila vsaka politična ali institucionalna izjava v preteklosti pravno zavezujoča obljuba. Je pa dokumentirano, da so se stališča države in njeni zakonodajni odzivi skozi čas bistveno spreminjali. Zato CINIP upravičeno zahteva, da Vlada leta 2026 ne predstavi samo sedanjega pravnega rezultata, ampak pojasni tudi lastna prejšnja stališča, napovedi in zakonodajne poskuse.

Posebej pomembno je leto 2007: Vlada je tedaj sama zatrjevala, da je bila ureditev ZFPPod neustrezna in v neskladju s temeljnimi načeli korporacijskega prava. Če Vlada danes zavzema drugačen ali bolj omejen pogled, mora pojasniti, kaj se je pravno ali dejansko spremenilo in zakaj prejšnjega stališča v odgovoru poslanki ne obravnava.

11. Vprašanja, na katera naj Vlada RS odgovori tako CINIP-u kot sama sebi

- Ali Vlada RS še stoji za svojim uradnim stališčem iz postopka U-I-117/07 leta 2007, da je bila prvotna ureditev ZFPPod neustrezna in v neskladju s temeljnimi načeli korporacijskega prava? Če ne, kdaj in na kateri pravni podlagi je stališče spremenila?
- Kako Vlada pojasnjuje svoje stališče iz leta 2007 o nedopustni fikciji prevzema obveznosti in prehudem posegu v zasebno lastnino družbenikov?
- Zakaj odgovor z dne 17. 9. 2026 ne predstavi zakonodajnih poskusov iz let 2007, 2011 in 2018 kot dokaz dolgotrajne odprtosti problema?
- Kaj je Ministrstvo za pravosodje po sestanku s CINIP 2. 6. 2020 dejansko storilo glede napovedane pridobitve podatkov Vrhovnega sodišča in proučitve novih dokumentov CINIP?
- Ali je bila predlagana skupina strokovnjakov ustanovljena? Če ne, kdo je odločil, da se ne ustanovi, in zakaj?
- Zakaj je bilo do 31. 12. 2025 zavrnjenih vseh 143 zaključenih predhodnih zahtevkov po ZOKIPOSR in kako Vlada ocenjuje učinkovitost zakona glede na njegov namen?
- Ali bo Vlada s CINIP opravila vsebinski pregled prejšnjih sestankov, uradnih napovedi in zakonodajnih pobud ter pisno pojasnila, kaj je bilo od napovedanega - izvedeno in kaj ne?11. Starejše aktivnosti pred letom 2007 – potrebna dodatna arhivska preverba

Arhiv CINIP kaže, da iniciativa svojo dejavnost pri državnih institucijah umešča že v leto 2006 in navaja tudi pismo predsedniku iz septembra 2006. V tej fazi analize pa še ni pridobljen neodvisen uradni dokument, iz katerega bi bilo mogoče zanesljivo citirati konkretno zavezo Vlade ali ministrstva pred letom 2007. Zato se ta del ne predstavlja kot dokazana obljuba, temveč kot področje za nadaljnjo arhivsko preverbo.12. Sklep

Odgovor Vlade RS z dne 17. 9. 2026 je nepopoln, če se bere brez zgodovine lastnih stališč in dejanj države. Dokumentirano je, da je Vlada leta 2007 prvotno ureditev ZFPPod sama označevala kot neustrezno in korporacijskopravno problematično; da je zakonodajalec večkrat poskušal spremeniti posledice sistema; da je leta 2018 zaradi Lekića prekinil postopke; da je MP leta 2020 napovedalo pridobitev podatkov in proučitev gradiva CINIP; ter da je bil leta 2021 sprejet poseben zakon o odpravi krivic. Zato je utemeljeno zahtevati ne novo splošno zgodovino ZFPPod, ampak

natančen odgovor države: kaj je v posameznem obdobju zatrjevala, kaj je obljubila oziroma napovedala, kaj je dejansko izvedla in zakaj današnji odgovor prejšnjih stališč in neizvedenih oziroma nepojasnjenih korakov ne obravnava.

Preverjeni viri

Ustavno sodišče RS, U-I-117/07, sklep 20. 4. 2007 in odločba 21. 6. 2007.Uradni list RS, št. 31/2007 – ZFPPod-B.

Ustavno sodišče RS, U-I-307/11, odločba 12. 4. 2012.

Uradni list RS, št. 87/2011 – ZPUOOD.

PISRS / Uradni list RS, ZPPDID, sprejet 17. 4. 2018.

Ministrstvo za pravosodje, uradna objava o sestanku s CINIP, 2. 6. 2020.

Državni svet RS, poročilo mandata 2017–2022 o zakonodajni iniciativi ZOKIPOSR.

Vlada RS, odgovor št. 00104-42/2026/12 z dne 17. 9. 2026 (gradivo, ki ga je posredoval uporabnik).

CINIP, arhiv aktivnosti – uporabljeno le za označitev starejših aktivnosti, kjer uradni državni dokument še ni bil pridobljen.

Janez Mohorič

direktor

Zasebni zavod za zaščito podjetništva

ZZZP – CINIP

Podmreka 5A | 1356 Dobrova | Slovenija