



Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

Zasebni zavod za zaščito podjetništva ZZPZ – CINIP
Gospod
Janez MOHORIČ

zzzp.cinip@gmail.com
mohoric.janez@gmail.com

Številka: 15.0-10/2022-43-BR

Datum: 5. 2. 2024

Spoštovani,

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v letu 2023 ponovno obravnaval tudi nekatera še vedno nerešena vprašanja v zvezi z izbrisom pravnih oseb iz sodnega registra brez likvidacije na podlagi Zakona o finančnem poslovanju podjetij (ZFPPod) od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008, in sicer v zvezi z očitkom Zasebnega zavoda za zaščito podjetništva, ZZPZ - CINIP, da Državno odvetništvo Republike Slovenije (Državno odvetništvo) zavrača vse zahtevke za uveljavitev odškodnine vložene na podlagi Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 (ZOKIPOSR).

ZOKIPOSR določa pravico do povračila škode družbenikom izbranih družb na podlagi ZFPPod. Ta je v četrtem odstavku 27. člena v primerih izbrisa družb iz sodnega registra določal, da so družbeniki podali notarsko overjeno izjavo, da so poplačane vse obveznosti družbe, in da prevzemajo obveznost plačila morebitnih preostalih obveznosti. Na tej podlagi je odgovornost za plačilo obveznosti izbranih družb prešla na družbenike, ki so odgovarjali za obveznosti kapitalskih družb neomejeno. Neomejena odgovornost družbenikov za obveznosti izbrisane kapitalne družbe je prenehala šele z uveljavitvijo Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbranih gospodarskih družb (ZPUOOD). Vendar je ta ureditev veljala le za primere, ko je bila družba izbrisana po uveljavitvi ZPUOOD, ne pa tudi za družbenike predhodno izbranih družb, ki jim je že nastala škoda. S tem namenom je bil 18. 11. 2021 sprejet ZOKIPOSR in se je začel uporabljati 15. 12. 2021. Na podlagi ZOKIPOSR so do povračila škode upravičeni družbeniki, delničarji, njihovi dediči ali druge osebe s pravnim interesom, na katere so zaradi izbrisa družb v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 po določbah ZFPPod prešle obveznosti izbrisane družbe (upravičenci).

Za pojasnila v zvezi z zgoraj izpostavljenimi očitki se je Varuh obrnil (najprej) na Državno odvetništvo. Slednje je pojasnilo, da je v postopku mirnega reševanja spora v okviru 8. člena ZOKIPOSR prejelo 57 zahtev upravičencev (fizičnih oseb oziroma družbenikov,

op.p.) za sklenitev sporazuma (kot so opredeljeni v 5. točki 2. člena ZOKIPOS¹), od tega jih je 5 zoper Republiko Slovenijo vložilo tožbo na podlagi petega odstavka 8. člena ZOKIPOS². V predhodnem postopku mirnega reševanja spora v okviru 8. člena ZOKIPOS pa je Državno odvetništvo prejelo tudi 5 zahtev upnikov (kot so opredeljeni v 6. točki 2. člena ZOKIPOS³) za sklenitev sporazuma, po postopku po 17. členu ZOKIPOS pa se že 12 zadev obravnava na izvršilnem sodišču v postopku, v katerem upniki družbenikov izbrisanih družb zahtevajo, da Republika Slovenija prevzame dolg odgovornega družbenika do upnikov. Na podlagi 150. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) pa je v treh primerih že prišlo do prenosa sredstev z računa Republike Slovenije na upnikov račun. Sredstev kasneje, ob morebitni ugotovitvi neustavnosti ZOKIPOS, ne bo več mogoče zahtevati nazaj.

Državno odvetništvo je poudarilo, da je že takoj po uveljavitvi ZOKIPOS zaznalo več težav pri izvajanju nalog oziroma novih pristojnosti Državnega odvetništva, navedenih v tem zakonu, zato je Generalni državni odvetnik 22. 12. 2021 ustanovil Delovno skupino za koordinacijo aktivnosti v zadevah »*Odprava krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra*« (Delovna skupina). Naloga Delovne skupine je bila preučiti ZOKIPOS, s katerim so bile Državnemu odvetništvu naložene nove pristojnosti. Delovna skupina je skladno s tem pripravila podrobno analizo določb ZOKIPOS, pri tem pa izpostavila številne napake in nedoslednosti navedenega zakona.⁴ Po mnenju Državnega odvetništva je ključna težava ZOKIPOS njegova nejasnost (nejasen je namen in domet zakona, nejasen in nedoločen je pojem upravičenca, nejasen je pojem in položaj upnika, nejasni so pogoji za dodelitev odškodnine, nejasen je postopek na podlagi predloga oziroma zahteve upravičenca, nejasne so določbe o prevzemu dolga, nejasen je izračun in postopek plačila odškodnine). Po mnenju Državnega odvetništva je zakon v nasprotju z več člani Ustave Republike Slovenije (URS), in sicer s 3., 14., 26., 33., 155. in 158. členom.

Državno odvetništvo je nato 9. 2. 2022 sklicalo sestanek s predstavniki Ministrstva za pravosodje (MP) in Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT), na katerem je izpostavilo problematiko izvrševanja ZOKIPOS. Zatem je Državno odvetništvo 15. 4. 2022 Vladi Republike Slovenije (Vlada) posredovalo tudi predlog Zahteve za oceno ustavnosti ZOKIPOS skupaj s Predlogom za zadržanje izvrševanja ZOKIPOS do končne odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Ustavno sodišče). Predlagalo je, da Vlada vložijo zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti ZOKIPOS na Ustavno sodišče v skladu s 23.a členom Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) ali pa Državnemu odvetništvu za zastopanje pred Ustavnim sodiščem izda pooblastilo, kot to določa 24.a člen ZUstS, vendar Vlada takemu predlogu ni sledila.

Varuh se je v nadaljevanju v zvezi s predmetno problematiko za pojasnila obrnil na MP, na podlagi tako pridobljenih informacij pa nato tudi še na Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport (MGTS)⁵ in Ministrstvo za finance (MF).

¹ Ta določa: »*upravičenec je fizična oseba, na katero so zaradi izbrisa v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 na podlagi določb ZFPod prešle obveznosti izbrisane družbe in ki je te obveznosti deloma ali v celoti plačal*;«.

² Ta določa: »*Če na predlog za poravnavo ni dosežen sporazum ali če Državno odvetništvo in upravičenec ne dosežeta sporazuma v treh mesecih od vložitve predloga, lahko upravičenec vložijo tožbo pri pristojnem sodišču. Postopek se vodi po pravilih zakona, ki ureja pravdni postopek*.«.

³ Ta določa: »*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*;«.

⁴ V dokumentu Analiza določb zakona in Analiza določb zakona z vidika določb Ustave RS

⁵ Do 28. 12. 2022, ko je začel veljati Zakon o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-J) je del nalog navedenega ministrstva opravljalo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT).

MP je Varuha seznanilo, da je za predmetno vsebino oziroma ZOKIPOSR pristojno MGTŠ ter mu predlagalo, da vprašanja, ki se nanašajo na morebitne spremembe tega zakona, naslovi na to ministrstvo. Sicer pa je MP pojasnilo, da je Generalni sekretariat Vlade s strani Državnega odvetništva prejeta gradivo v preučitev in izvedbo nadaljnjih aktivnosti posredoval tedanjemu MGRT (sedaj MGTŠ)⁶ MP in Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: SVZ). MGRT je v tej zvezi odgovorilo, da so sprejeli odločitev, da v zvezi z izpostavljenimi problematiko ne bodo izvedli dodatnih aktivnosti. SVZ pa je na navedeni dopis odgovorila s pojasnilom, da je pristojnost vlade državnemu zboru predlagati zakone in da to pomeni, da mora vlada v primeru, ko zazna težave pri izvajanju zakona, predlagati njegove spremembe, saj je njena naloga skrbeti za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Hkrati je podala naslednje usmeritve: glede na ugotovitev Državnega odvetništva je v okviru pristojnosti Vlade nekaj treba storiti; če zakona brez določenih sprememb res ni mogoče izvajati, potem naj se pristopi k pripravi sprememb zakona, ki bodo omogočile in ustrezno naslovile nastalo problematiko; če se ugotovi, da problematike ni mogoče urediti s spremembami zakona in da bi zakon dejansko utegnil biti v neskladju z ustavo, vlada lahko vložiti tudi zahtevo za oceno njegove ustavnosti.

MGRT in MP sta se nato na sestanku 7. 9. 2022 na temo problematike izbranih podjetij oziroma ZOKIPOSR uskladila, da bo nadaljnje aktivnosti glede ZOKIPOSR vodil MGRT (sedaj MGTŠ),⁷ ki bo vzpostavil koordinacijo med tremi resorji, in sicer MGRT (sedaj MGTŠ), Ministrstvom za finance (MF) in MP ter ponovno preučil problematiko izbranih gospodarskih družb oziroma ZOKIPOSR.

MP je pojasnilo, da je bilo dogovorjeno, da se glede izpostavljenih problematike v njeno reševanje vključi MF, ker vsebina ZOKIPOSR izvira iz posledic, nastalih na podlagi vsebine in rešitev ZFPPOd, ki ga je pripravilo MF, ter je povezana tudi z večjimi finančnimi obveznostmi oziroma posledicami za državni proračun. Nadalje je MP Varuhu pojasnilo tudi, da je v marcu 2023 Generalni sekretariat Vlade MGTŠ kot prvo naslovljenemu organu v reševanje posredoval Ponovni predlog Državnega odvetništva za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti ZOKIPOSR. MGTŠ je odgovorilo, da ni pristojni vladni resor za področje prisilnega prenehanja v postopku izbrisa iz sodnega registra brez likvidacije in dodalo, da gre za resorno pristojnost MP, v katerega pristojnost sodi Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP). MP je v dopisu izrazilo nasprotovanje takšnemu predlogu in morebitni novi dodelitvi ter poudarilo, da je glede na vsebino razmerij, ki jih naslavlja predmetni zakon, takšna dodelitev ustrezna. Kljub temu je Generalni sekretariat Vlade predlog v preučitev na novo dodelil MP, na kar je MP pojasnilo, da so se predstavniki MGTŠ, MF ter MP 16. 3. 2023 sestali na MGTŠ na temo (pre)dodelitve predloga Državnega odvetništva za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti ZOKIPOSR, s katerim Državno odvetništvo obrazloženo opozarja na neskladnost nekaterih določb navedenega zakona z Ustavo. Glede na ugotovitve, da je ZFPPOd pripravilo MF ter glede na to, da je vsebina zakona povezana z urejanjem pravice do povračila škode in je posledično izvajanje tega zakona povezano z morebitnimi večjimi finančnimi obveznostmi oziroma posledicami za državni proračun, je bilo zaključeno, da je najbolj primerno, da MF prevzame pripravo predmetnega gradiva. Zato je MP odgovor zaključilo s predlogom, da se MF poda takšen predlog, da bo lahko prišlo do (pre)dodelitve gradiva. Tako je MP tudi na dopis Generalnega sekretariata, s katerim je (poleg MGTŠ in MF) v preučitev in izvedbo aktivnosti prejel dopis Državnega odvetništva, odgovorilo s predlogom, da se gradivo v obravnavo in reševanje dodeli MF ter da MP ni pristojni vladni resor za predmetno področje.

⁶ Gledati opombo št. 5.

⁷ Gledati opombo št. 5.

MGTŠ se je na Varuhovo poizvedbo odzvalo s stališčem, da ni resorno ministrstvo, zadolženo za pripravo ZOKIPOSR oziroma ni pristojno za pripravo morebitnega Vladnega gradiva glede področja, ki ga ureja ZOKIPOSR. Poudarilo je, da iz 30. člena Zakona o državni upravi (ZDU-1), v katerem so opredeljene naloge MGTŠ, ne izhaja pristojnost tega ministrstva za obravnavo pravnih posledic, ki se nanašajo na položaj in razmerja družbenikov in upnikov povezanih z izbrisom iz sodnega registra brez likvidacije kot enega izmed postopkov prisilnega prenehanja.

MF pa je Varuhu v vednost posredovalo dopis Generalnemu sekretariatu Vlade, v katerem je navedlo, da ZOKIPOSR ne sodi v njegovo pristojnost in ga zaprosilo, da za vprašanja Varuha določi vsebinsko pristojno resor. Enak predlog je MF podalo tudi v zvezi s pripravo vladnega mnenja in gradiva v zvezi z zahtevo Okrajnega sodišča v Ljubljani za oceno ustavnosti ZOKIPOSR, ki mu je bila posredovana v reševanje.

O tem, da je v eni izmed (izvršilnih) zadev Okrajno sodišče v Ljubljani vložilo zahtevo za oceno ustavnosti, je Varuha sicer seznanilo tudi Državno odvetništvo, po sporočilu katerega se zadeva na Ustavnem sodišču vodi pod številko U-I-115/2023 in jo navedeno sodišče obravnava absolutno prednostno. Ker je Državno odvetništvo ocenilo, da bi zaradi izvrševanja ZOKIPOSR nastale težko popravljive posledice, je Državno odvetništvo 8. 11. 2023 na Ustavno sodišče vložilo tudi predlog za zadržanje njegovega izvajanja.

Iz pričujočega pregleda aktivnosti v zvezi z razreševanjem problematike izbrisanih družb, zlasti morebitnega povračila škode, ki je nastala zaradi izbrisa oziroma težav pri izvrševanju očitno nedomišljeno pripravljenega in nato tudi sprejetega ZOKIPOSR, je bilo sicer mogoče zaznati pripravljenost za razrešitev te problematike, vendar za zdaj očitno pri tem ni bilo uspeha. Ne gre tudi spregledati, da so bili tudi pretekli zakonodajni poizkusi razreševanja omenjene problematike do zdaj v okviru ustavno sodne presoje prepoznani kot neustrezni oziroma neustavni. Poleg tega ne gre zanemariti, da je bila problematika izbrisa družb iz sodnega registra brez likvidacije in odgovornosti družbenikov za dolgove izbrisane družbe tudi že predmet presoje na Evropskem sodišču za človekove pravice, ki ni ugotovilo kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah ali njenih protokolov. Od Ustavnega sodišča seveda ni mogoče pričakovati, da bo poiskalo oziroma ponudilo ustavno skladne zakonodajne rešitve, upati pa je, da bo navedeno sodišče v okviru zahteve za oceno ustavnosti ZOKIPOSR presodilo, ali je navedeni zakon (oziroma posamezne določbe zakona) skladen z Ustavo, kar bo za zakonodajalca do določene mere lahko predstavljalo usmeritev, da se ne bodo ponovile napake iz zakonodajnega urejanja navedene problematike v preteklosti. Varuh bo o aktivnostih v zvezi z razreševanjem problematike povračila škode zaradi izbrisa gospodarskih družb iz sodnega registra poročal v rednem letnem poročilu za leto 2023, ki ga obravnava tudi Državni zbor, do v njem izpostavljene problematike pa se opredeli tudi Vlada. Sicer pa bo Varuh razreševanje predmetne problematike v okviru svojih pristojnosti vsekakor spremljal še naprej in, če bo treba, bo pristojne za njeno razreševanje tudi spodbujal k sprejemu ustavno skladnih zakonodajnih rešitev.

Lep pozdrav,

Peter Svetina
varuh človekovih pravic