



Številka 007-12/2011

Ljubljana, dne 13. 7. 2011

EVA 2008-1211-1927

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Mnenje Vlade Republike Slovenije o predlogu Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb (ZPUOOD) – prva obravnava, EPA 1927-V – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10 – ZUKN) je Vlada Republike Slovenije na seji dne sprejela naslednji sklep:

“Vlada Republike Slovenije je sprejela mnenje o predlogu Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb (ZPUOOD) – prva obravnava, EPA 1927-V, ki ga je Državnemu zboru Republike Slovenije predložila v obravnavo in sprejem skupina poslancev s prvopodpisanim Matevžem Frangežem, in ga posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije.”

Priloge:

- Predlog sklepa Vlade Republike Slovenije,
- Predlog mnenja Vlade Republike Slovenije.

Sklep prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za gospodarstvo,
- Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

2.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- Boštjan Škrlec, državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje,
- Andreja Lang, generalna direktorica na Ministrstvu za pravosodje.

2.b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora:		
– Aleš Zalar, minister za pravosodje, – Boštjan Škrlec, državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje, – Andreja Lang, generalna direktorica na Ministrstvu za pravosodje.		
3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:		DA
4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov: /		
4.b Predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov:		
Prosim, da se gradivo obravnava na vladnem odboru in na seji vlade v istem tednu.		
5. Kratek povzetek gradiva		
Predlog Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb (predlog zakona) podobno kot ZFPPod-B predvideva ustavitev že začelih postopkov za uveljavljanje terjatev proti družbenikom z odpustom obveznosti družbenikov izbrisanih družb in ukinitve osebne odgovornosti družbenikov izbrisanih družb iz sodnega registra brez likvidacije. Vlada meni, da temeljne rešitve predloga zakona v zvezi z ustavitvijo že začelih postopkov za uveljavljanje terjatev proti družbenikom z odpustom obveznosti družbenikov izbrisanih družb ne bi prestale presoje ustavnosti. Vlada meni, da morata pri urejanju kateregakoli pravnega razmerja predlagatelj zakona in zakonodajalec spoštovati odločitve Ustavnega sodišča, ne samo zaradi načela pravne države (2. člen Ustave RS), ampak tudi zaradi "zakonodajne ekonomičnosti", saj ni najbolj primerno obravnavati predlogov zakonov, za katere je jasno, da bodo proglašeni za očitno protiustavne. Vlada meni, da problematike izbrisanih podjetij ni mogoče na ustavno skladen način reševati z učinkom za nazaj – torej s prenehanjem terjatev, ki so nastale pred uveljavitvijo novega zakona. O nedopustnosti poseganja v pridobljene oziroma pričakovalne premoženjske pravice upnikov se je izreklo že Ustavno sodišče. Odpust obveznosti osebno odgovornih družbenikov izbrisanih družb bi bil mogoč samo, če bi upnikom država zagotovila finančno nadomestilo za izgubljene terjatve, pa še v tem primeru bi se pojavilo vprašanje diskriminacije v razmerju do tistih družbenikov, ki so terjatve družbe že poravnali. Glede na navedeno Vlada predlogu zakona nasprotuje in meni, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo.		
6. Presoja posledic		
a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE

d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	NE
e)	na socialno področje	NE
f)	na dokumenta razvojnega načrtovanja: - na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic, višjih od 40 000 EUR /		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t+1	t+2	t+3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javna finančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta	Šifra PP /Naziv PP	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				
II.b. Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta	Šifra PP /Naziv PP	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				
II.c. Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki		Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1	

SKUPAJ:		
7.b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR Mnenje nima finančnih posledic.		
8. Predstavitev sodelovanja javnosti Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja NE		
9. Predstavitev medresorskega usklajevanja Gradivo je bilo poslano v medresorsko usklajevanje: - Službi Vlade RS za zakonodajo, - Ministrstvu za finance, - Ministrstvu za gospodarstvo, - Službi Vlade RS za razvoj in evropske zadeve. Datum pošiljanja: 29. 6. 2011		
Gradivo je usklajeno:	v celoti / v pretežni meri / delno	
10. Gradivo je lektorirano		NE
11. Zahteva predlagatelja za		
a)	obravnavo neusklajenega gradiva	NE
b)	za nujnost obravnave	NE
c)	obravnavo gradiva brez sodelovanja javnosti	NE
12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti		NE
13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade		NE
14. Gradivo je pripravljeno na podlagi sklepa vlade št. ... z dne ...		

Aleš ZALAR
minister

PRILOGA:

- predlog sklepa Vlade Republike Slovenije
- predlog mnenja Vlade Republike Slovenije

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka:
Ljubljana,

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10 – ZUKN) je Vlada Republike Slovenije naseji dnesprejela naslednji

S K L E P

Vlada Republike Slovenije je sprejela mnenje o predlogu Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb (ZPUOOD) – prva obravnava, EPA 1927-V, ki ga je Državnemu zboru Republike Slovenije predložila v obravnavo in sprejem skupina poslancev s prvopodpisanim Matevžem Frangežem, in ga posreduje Državnemu zboru Republike Slovenije.

mag. Helena KAMNAR
generalna sekretarka

Prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za gospodarstvo,
- Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

MNENJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

O PREDLOGU ZAKONA O POSTOPKIH ZA UVELJAVITEV ALI ODPUSTITEV ODGOVORNOSTI DRUŽBENIKOV ZA OBVEZNOSTI IZBRISANIH GOSPODARSKIH DRUŽB (ZPUOOD) – prva obravnava, EPA 1927-V

Skupina poslancev (prvopodpisani Matevž Frangež) je Državnemu zboru Republike Slovenije predložila v obravnavo predlog Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb (ZPUOOD) – prva obravnava, EPA 1927-V (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona). Predlog zakona predvideva ustavitev že začelih postopkov za uveljavljanje terjatev proti družbenikom z odpustom obveznosti družbenikov izbrisanih družb in ukinitve osebne odgovornosti družbenikov izbrisanih družb iz sodnega registra brez likvidacije.

Vlada Republike Slovenije¹ v nadaljevanju podaja svoje mnenje do predloga zakona. Pri tem Vlada pojasnjuje, da je že dalj časa seznanjena s problematiko izbrisanih podjetij in aktivna na tem področju. Široka strokovna delovna skupina za pripravo novele ZFPPIPP-C², ki jo je v letu 2009 imenoval minister za pravosodje, gospod Aleš Zalar, je že v začetku leta 2010 proučila tudi naslednje pobude Civilne iniciative nasilno izbrisanih podjetij (CINIP):

- da se uredi takojšnja ustavitev vseh izvršilnih in pravnih postopkov, ki so posledica 27. člena ZFPPOd³ in 442. člena ZFPPIPP⁴ (neomejena odgovornost družbenikov za obveznosti kapitalske družbe);
- sprejem zakona o odpravi krivic storjenih na podlagi ZFPPOd iz leta 1999 in sprejem novele ZFPPIPP glede spornega 442. člena ZFPPIPP.

Po stališču delovne skupine so pobude CINIP-a neutemeljene in neustavne. Navedeno stališče delovne skupine je javno objavljeno in dostopno vsakomur na naslednji spletni strani:

http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni_ukrepi/izhod_iz_krize/pregled/100309_ZFPPIPP_staliscasDS_ver6.pdf.

Odbor za gospodarstvo in Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje Državnega zbora Republike Slovenije sta na skupni nujni seji z dne 5. 4. 2011 sprejela naslednji sklep:

»3. Odbor za gospodarstvo in Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje predlagata Vladi, da prouči osnutek Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov izbrisanih družb in predlaga rešitve za odpravo zatečenega stanja.«

Zaradi pomembnosti in zahtevnosti problematike je Vlada želela pred realizacijo navedenega sklepa odborov Državnega zbora Republike Slovenije (do realizacije navedenega sklepa ni prišlo, saj je bil v fazi medresorskega usklajevanja že vložen predlog zakona) pridobiti še dodatno mnenje stroke, in sicer je zaprosila Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani za analizo (takrat) osnutka Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov izbrisanih družb. Tudi iz prejete analize navedenega Inštituta izhaja, da temeljne rešitve (takrat) osnutka Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov izbrisanih družb v zvezi z ustavitvijo že začelih postopkov za uveljavljanje terjatev proti družbenikom z odpustom obveznosti družbenikov izbrisanih družb ne

¹ V nadaljnjem besedilu: Vlada.

² V nadaljnjem besedilu: delovna skupina.

³ Zakon o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 54/99, 110/99, 50/02 - Sklep US: U-I-135/00-60, 93/02 - Odločba US: U-I-135/00-77, 117/2006 - ZDDPO-2, 31/07, 33/07-ZSReg-B, 38/07 - Sklep US: U-I-117/07-7, 58/07 - Odločba US: U-I-117/07 in 126/07-ZFPPIPP).

⁴ Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 126/07, 40/09, 59/09, 52/10, 106/10 - ORZFPPIPP21, 26/11 in 47/11-ORZFPPIPP21-1).

bi prestale presoje ustavnosti. V nadaljevanju tega mnenja Vlada povzema tudi navedeno pravno analizo, s katero se v celoti strinja.

1. Predlog zakona podobno kot ZFPod-B⁵ predvideva ustavitev že začetih postopkov za uveljavljanje terjatev proti družbenikom z odpustom obveznosti družbenikov izbrisanih družb in ukinitve osebne odgovornosti družbenikov izbrisanih družb iz sodnega registra brez likvidacije.

Ustavno sodišče je vsebinsko primerljivo ureditev v 4. členu ZFPod-B z odločbo št. U-I-117/07⁶ že izreklo za protiustavno in jo razveljavilo. Zakonodajalec je v prehodnih določbah ZFPod-B ustavil vse tekoče pravdne, upravne in izvršilne postopke, v katerih so upniki uveljavljali svoje terjatve do izbrisanih družb na podlagi četrtega in petega odstavka 27. člena ZFPod. Upnikom pa je pod določenimi pogoji omogočal nadaljevanje ali začetek novega postopka zoper družbenike na drugi pravni podlagi, tj. samo če so podani razlogi za spregled pravne osebnosti po 8. členu ZGD-1⁷. Ustavno sodišče je ob presojanju primerljive ureditve 4. člena ZFPod-B že v odločbi št. U-I-117/07 ugotovilo, da ne obstaja ustavno dopusten cilj, ki bi upravičeval poseg v pridobljene (pridobljene pravice so imeli upniki, o katerih terjatvah do izbrisane družbe ali njenih družbenikov je že bilo pravnomočno odločeno) oziroma pričakovalne pravice (pričakovalno pravico, da bo sodišče družbenikom naložilo plačilo terjatve so imeli upniki izbrisanih družb, o katerih terjatvah do izbrisane družbe še ni bilo pravnomočno odločeno) upnikov izbrisanih družb, in da zato ni izpolnjen že prvi pogoj, ki ga za omejevanje človekovih pravic zahteva Ustava RS (tretji odstavek 15. člena oziroma drugi odstavek 155. člena Ustave RS). Po mnenju Ustavnega sodišča je bila izpodbijana ureditev za upnike, ki so imeli pridobljeno pravico v neskladju s 33. in 155. členom Ustave RS, za upnike, ki so imeli pričakovalno pravico pa v neskladju s 33. členom Ustave RS.

Predlog zakona drugače kot ZFPod-B predvideva, da terjatve v razmerju do družbenikov ne prenehajo samodejno (*ex lege*), ampak mora o odpustu obveznosti v vsakem primeru posebej odločiti sodišče. Predlog zakona upnikom olajšuje uveljavljanje spregleda pravne osebnosti, saj se lahko na podlagi upnikovega ugovora postopek nadaljuje v pravdi za plačilo obveznosti izbrisane družbe na podlagi spregleda pravne osebnosti, sodišče pa mora ves čas postopka tudi samo po uradni dolžnosti paziti na obstoj razlogov za spregled pravne osebnosti na podlagi 8. člena ZGD-1.

Predlog zakona se izogne retroaktivnemu učinkovanju tako, da določbe o odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih družb ne razveljavlja z učinkom za nazaj, ampak terjatve do družbenikov prenehajo šele z odločbo sodišča o odpustu obveznosti, ki učinkuje samo za naprej. Zoženje oziroma zmanjšanje že uveljavljenih pravic ne pomeni učinkovanja predpisa za nazaj, če se pravice zmanjšajo za čas po uveljavitvi zakona oziroma po spremembi odločb, izdanih na podlagi take zakonske spremembe. Šele zmanjšanje pravic za čas pred uveljavitvijo zakona bi pomenilo pravo retroaktivnost, kakršna je dopustna samo pod pogoji iz drugega odstavka 155. člena Ustave RS. Vendar pa tudi zmanjšanje pravic za naprej ni v vsakem primeru ustavno dopustno (če gre za prej pridobljene pravice, gre lahko za t.i. nepravo retroaktivnost).⁸

Odpust obveznosti nedvomno pomeni poseg v premoženje upnikov izbrisane družbe, saj imajo ti pravico ali vsaj zakonito pričakovanje, da bodo lahko svoje terjatve izterjali od družbenikov izbrisane družbe. Glede na to, da so pravila o odgovornosti aktivnih družbenikov za obveznosti izbrisane družbe v veljavi že več kot deset let, so upniki na to možnost uveljavljanja terjatev lahko upravičeno računali. Po uveljavitvi predlaganega zakona bi se ta pridobljena ali

⁵ Zakon o spremembah Zakona o finančnem poslovanju podjetij (Uradni list RS, št. 31/07).

⁶ Uradni list RS, št. 58/07.

⁷ Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 - uradno prečiščeno besedilo in 33/11).

⁸ Primerjaj 16. odstavek odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-223/96 z dne 11. junija 1998.

pričakovana pravica spremenila v pogojno pravico, ki bi jo upniki lahko uspešno uveljavljali samo, če bi v pravdi dokazali obstoj razlogov za spregled pravne osebnosti iz 8. člena ZGD-1 (torej drugih razlogov, kot so bili prej določeni za posebni primer spregleda pravne osebnosti izbrisanih družb). Upnikom bi se torej naložilo dodatno breme pri uveljavljanju pravice in če obstoja za spregled pravne osebnosti ne bi uspeli dokazati, bi svoje premoženjske pravice izgubili, saj terjatve ne morejo več uveljavljati proti izbrisani družbi, ki je prenehala brez stečaja ali likvidacije. Učinek predloga zakona na premoženje upnikov izbrisane družbe je razviden tudi iz določbe 13. člena predloga zakona, ki predvideva, da morajo upniki v svojih poslovnih knjigah izkazati višino neplačanih terjatev po tem zakonu in jih odpisati v skladu z zakonom, ki ureja odpis terjatev zaradi stečaja dolžnika. Tak poseg v premoženje upnikov bi bil lahko ustavno sprejemljiv le, če bi država upnikom zagotovila ustrezno finančno nadomestilo za izgubljene terjatve. Navedene ugotovitve ne spremenijo dejstva, da predvideni odpust obveznosti ni samodejen, ampak naj bi o njem odločalo sodišče, saj je iz predloga zakona razvidno, da mora sodišče družbenikom v vsakem primeru odpustiti obveznost, razen če je upnik v novem pravnem postopku uspel dokazati, da mu posamezen družbenik dolguje na drugi pravni podlagi, torej zaradi spregleda pravne osebnosti družbe po pravilih ZGD-1. Sodišče o odpustu odloča po pogojih, kot so veljali v času, ko je upnik pridobil terjatev. Predlog zakona ne predvideva, da bi sodišče pri odločanju o odpustu upoštevalo še kakšne druge okoliščine oziroma da bi lahko na drug način ustrezno varovalo pridobljene oziroma pričakovane pravice upnikov. Predlog zakona pa v 3. členu celo določa, da mora upnik vrniti vse, kar je prejel od družbenikov po uveljavitvi zakona, ne glede na to, ali je sodišče že odločilo o odpustu obveznosti ali ne. To pomeni, da bi bilo v pravice upnikov poseženo že z dnem uveljavitve predloga zakona.

Predlagana rešitev glede ustavitve postopkov in odpusta obveznosti je po mnenju Vlade ustavno sporna tudi z vidika ustavnega načela enakosti pred zakonom. Odpusta obveznosti bi bili namreč deležni samo tisti družbeniki izbrisanih družb, ki obveznosti družbe še niso poravnali (čeprav so bili na podlagi zakona to dolžni storiti), medtem ko bi družbeniki, proti katerim so upniki že uspešno uveljavljali terjatve do družbe, ostali brez možnosti odpusta obveznosti. Do enakega razlikovanja bi prišlo tudi med dvema skupinama upnikov: tistim, ki so že dosegli poplačilo svojih terjatev do družbenikov, bi ostale vse pravice, medtem ko bi tisti, ki so terjatve šele uveljavljali v tekočih postopkih, te terjatve morali v celoti odpisati. Glede na to, da predlog zakona ukinja odgovornost družbenikov za obveznosti izbrisane družbe, bi osebno odgovorni družbeniki tvorili omejen krog oseb v primerljivem položaju, zato bi za neenako obravnavanje teh oseb moral obstajati poseben ustavno utemeljen razlog, ki pa iz obrazložitve predloga zakona ni razviden.

S sprejemom predlaganega zakona bi zakonodajalec arbitrarno določil časovno točko, od katere naprej bi se tudi že začeli postopki uveljavljanja terjatev proti družbenikom izbrisanih družb končali za upnike neuspešno. Do sprejema zakona bi torej veljala pravila, ki favorizirajo upnike, od sprejema zakona dalje pa diametralno nasprotna pravila, ki favorizirajo družbenike izbrisanih družb, ne da bi upniki ali družbeniki tako spremembo pravil lahko pričakovali. Predlagana rešitev bi bila zato po mnenju Vlade v nasprotju tudi z načelom varstva zaupanja v pravo kot enim od načel pravne države, ki posamezniku zagotavlja, da država ne bo arbitrarno posegala v njegov pravni položaj, ne da bi za to imela razloge, temelječe na prevladujočem javnem interesu.

Glede na zgoraj navedene razloge Vlada meni, da predlagano črtanje 496. člena ZFPPIPP in njegova nadomestitev s pravili novega zakona o odpustu obveznosti družbenikov oziroma o uveljavljanju spregleda pravne osebnosti, ne izpolnjuje meril, ki jih je določilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-117/07, saj:

- brez nadomestila posega v pridobljene oziroma pričakovane premoženjske pravice upnikov,
- bi z arbitrarnim spreminjanjem pravil zakonodajalec kršil tudi načeli enakosti pred zakonom in varstva zaupanja v pravo.

Glede na navedeno Vlada meni, da temeljne rešitve predloga zakona v zvezi z ustavitvijo že začetih postopkov za uveljavljanje terjatev proti družbenikom z odpustom obveznosti družbenikov izbrisanih družb ne bi prestale presoje ustavnosti. Vlada meni, da morata pri urejanju kateregakoli pravnega razmerja predlagatelj zakona in zakonodajalec spoštovati odločitve Ustavnega sodišča, ne samo zaradi načela pravne države (2. člen Ustave RS), ampak tudi zaradi "zakonodajne ekonomičnosti", saj ni najbolj primerno obravnavati predlogov zakonov, za katere je jasno, da bodo proglašeni za očitno protiustavne.

Vlada se v nadaljevanju dodatno opredeljuje še do nekaterih posameznih rešitev predloga zakona.

2. Glede predlagane prehodne določbe 17. člena, ki določa, da z dnem uveljavitve tega predloga zakona prenehajo veljati določbe od šestega do desetega odstavka 442. člena in 496. člena ZFPPIPP, Vlada meni, da črtanje odgovornosti aktivnih družbenikov za obveznosti izbrisanih družb lahko velja samo za tiste družbe, ki so izbrisane iz sodnega registra po uveljavitvi tega zakona, ne pa tudi za tiste, ki so bile izbrisane poprej, saj bi sicer zakon nesorazmerno posegel v premoženjske pravice in utemeljena pričakovanja upnikov. Zakon lahko za naprej izključi samo prehod obveznosti na družbenike, ne sme pa upnikom preprečiti uveljavljanja že prej pridobljenih terjatev do teh oseb. V predlogu zakona bi bila po mnenju Vlade potrebna prehodna določba, ki bi uredila način uveljavljanja pravic upnikov, ki so pred uveljavitvijo zakona že pridobili terjatve proti družbenikom – podobno kot to danes ureja 496. člen ZFPPIPP. Seveda pa bi v takem primeru večina pravil predloga zakona o odpustu obveznosti družbenikov izgubila pomen, po drugi strani pa bi bilo potrebno to rešitev uveljavljati s predlogom novele ZFPPIPP. Kot je opozorilo Ustavno sodišče, zakonodajalec tudi pri taki odločitvi nima povsem prostih rok, ampak mora ustrezno zavarovati položaj upnikov izbrisanih družb, ki ne smejo ostati brez sleherne možnosti uveljavljanja svojih terjatev v primeru, ko se družba izbriše iz sodnega registra brez izvedbe postopka likvidacije ali stečaja. Osebna odgovornost družbenikov je namreč nekakšno nadomestilo za izvedbo teh postopkov, saj po pravnomočnosti sklepa o začetku postopka izbrisa ni več mogoče predlagati izvedbe stečaja ali prisilne likvidacije.

3. Glede 2. člena predloga zakona Vlada opozarja, da na podlagi 28. člena Zakona o javnem jamstvenem in preživninskem skladu Republike Slovenije⁹ terjatve delavcev do delodajalca, ki jih je poravnal sklad, preidejo na sklad. S prehodom terjatev na sklad vstopi sklad v razmerju do delodajalca v položaj delavca kot upnika do višine sredstev izplačanih na podlagi odločbe o priznanju pravic. Če bo na ta način sklad na podlagi subrogacije postal upnik družbenikov izbrisanih družb, bo sodišče odločalo tudi o odpustu obveznosti družbenikov do sklada oziroma bo sklad moral v pravdi uveljavljati spregled pravne osebnosti v razmerju do družbenikov. Vlada prav tako meni, da bi poplačilo terjatev delavcev do družbenikov izbrisanih družb iz sredstev sklada, ne da bi sklad naknadno vsaj poskušal ta sredstva izterjati od prvotnih dolžnikov, zlasti če so ti gospodarski subjekti, lahko bilo v nasprotju s pravili o državnih pomočeh, ki jih določa 107. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije¹⁰.

4. Iz 6. člena predloga zakona ni jasno razvidno, pred katerim organom upnik vloži ugovor zoper sklep o ustavitvi postopka in kdo o ugovoru odloča. Glede na določbo drugega odstavka

⁹ Uradni list RS, št. 78/06 – uradno prečiščeno besedilo in 47/09 – Odločba US (48/09 popr.).

¹⁰ Prečiščena različica, UL C 115/47, 9. maj 2008, v nadaljnjem besedilu: PDEU.

6. člena predloga zakona, da o ugovoru odloča sodnik posameznik, je mogoče sklepati, da o ugovoru zoper sklep o ustavitvi postopka vedno odloča sodišče, kar je sistemsko zelo nenavadna rešitev, saj je ustavljeni postopek lahko tekel pred drugim sodiščem iste stopnje ali celo pred upravnim organom. V določenem obsegu se torej uvaja specialna oblika sodnega nadzora nad upravnim odločanjem izven upravnega spora. Vprašljivo je, ali je sploh smiselna posebna določitev pristojnosti sodišča samo za odločanje o ugovoru zoper sklep o ustavitvi postopka, glede na to, da to odločanje očitno ni meritorne narave. Vlada prav tako meni, da predlog zakona ne vsebuje določbe o tem, po kakšnem postopku sodišče sploh odloča o ugovoru in o pritožbi zoper odločbo o zavrnitvi ugovora ter nasploh v postopku za odpust obveznosti. Četrty odstavek 6. člena predloga zakona govori o dokončnosti odločitve o pritožbi, kar je institut upravnega postopka, vendar sodišče ne more odločati po pravilih upravnega postopka.

5. Vlada meni, da ni jasno, na podlagi katerih okoliščin naj bi sodišče po prvem odstavku 8. člena predloga zakona presodilo o utemeljenosti ugovora. Iz prvega odstavka 10. člena predloga zakona izhaja, da sodišče že v postopku odločanja o ugovoru zoper sklep o ustavitvi postopka ugotavlja, ali so podani pogoji za spregled pravne osebnosti. V takem primeru nadaljevanje pravnega postopka ni več potrebno. Vlada meni, da lahko sodišče v ugovornem postopku samo preverja, ali so v ugovoru ustrezni razlogi navedeni. Omejitev možnosti pritožbe po drugem odstavku 10. člena predloga zakona je restriktivna z vidika ustavne pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Vlada meni, da bi pritožba morala biti mogoča tudi iz razloga bistvene kršitve pravil postopka in razloga napačne uporabe materialnega prava. Odločba o odpustu obveznosti, ki jo izda sodišče po mnenju Vlade ne more postati dokončna (tretji odstavek 10. člena predloga zakona), ker sodišče ne vodi upravnega postopka, v sodnih postopkih pa odločba postane samo pravnomočna.

6. Iz obrazložitve 11. člena predloga zakona izhaja, da mora sodišče po uradni dolžnosti paziti na obstoj razlogov za spregled pravne osebnosti ne glede na aktivnost udeležencev postopka. To naj bi veljalo tudi v primeru, ko upnik ne ugovarja zoper sklep o ustavitvi postopka in zakon določa, da se je s tem odpovedal terjatvi, sodišče pa lahko vendarle ugotovi obstoj ali sum o obstoju razlogov za spregled pravne osebnosti in postopek vodi skladno s tem. Ni jasno, ali iz 11. člena predloga zakona izhaja obveznost sodišča, da v primeru pasivnosti upnika po uradni dolžnosti vodi pravní postopek. Opozarjamo, da določbe Zakona o pravnem postopku¹¹ ne omogočajo, da bi sodišče vodilo pravní postopek brez zahtevka tožeče stranke. Če želi zakonodajalec zaradi razlogov javnega interesa doseči, da se v vsakem primeru odloči o spregledu pravne osebnosti, bi moral določiti tudi organ kot npr. državno tožilstvo ali državno pravobranilstvo, ki naj v pravdi namesto upnika zastopa tak javni interes z vložitvijo ugotovitvene (ali celo dajatvene) tožbe. V vsakem primeru je takšna rešitev nenavadna, saj predvideva ukrepanje sodišča oziroma drugih državnih organov za doseg ciljev (izterjava terjatev), ki so vendarle v prvi vrsti v zasebnem interesu upnikov. Oficijozna in inkvizitorna pooblastila sodišča pa tudi precej relativizirajo dolžnost upnika, da ugovarja sklepu o ustavitvi postopka in v ugovoru navaja razloge za spregled pravne osebnosti.

7. Predlagani 12. člen po mnenju Vlade neenako obravnava upnike in dolžnike (družbenike izbrisanih družb), saj sodišče v korist dolžnikov vedno ukrepa po uradni dolžnosti, brez plačila takse, upniki pa bi praviloma morali za varstvo svojih pravic vložiti ugovor zoper ustavitev postopka in za ta ugovor plačati sodno takso.

¹¹ Uradni list RS, št. 26/99 s sprem.

8. Predlagani 13. člen je po mnenju Vlade nenatančen, saj bi moral natančneje določiti, kdaj pride do odpusta obveznosti (tj. ko je obveznost dolžniku pravnomočno odpuščena oziroma se je upnik terjatvi odpovedal). Določba je brez pomena pri upnikih, ki ne vodijo poslovnih knjig.

Določba 13. člena predloga zakona je nejasna tudi z vidika računovodenja. Po ZGD-1 morajo družbe (tudi kapitalske družbe) voditi poslovne knjige in jih enkrat letno zaključiti v skladu z ZGD-1 in Slovenskimi računovodskimi standardi¹² ali Mednarodnimi standardi računovodskega poročanja¹³. Podrobnejša pravila o računovodenju določajo SRS (2006) oziroma MSRP. ZGD-1 določa obvezno uporabo MSRP za banke in zavarovalnice, lahko pa jih za svojo računovodsko usmeritev izberejo tudi druge družbe, če tako odloči skupščina družbe, vendar najmanj za dobo petih let. Sicer se uporabljajo SRS (2006), kar tudi uporablja večina malih kapitalskih družb.

V skladu s SRS (2006) je predpostavka upoštevanje nastanka poslovnega dogodka ena izmed temeljnih predpostavk, druga predpostavka je upoštevanje časovne neomejenosti delovanja.

Predpostavka upoštevanje nastanka poslovnega dogodka pomeni, da se poslovni dogodki pripoznajo, ko se pojavijo in ne šele ob plačilu. Podrobnejša pravila glede posameznih računovodskih kategorij so določena v posamičnem standardu, SRS 5 (2006) ureja terjatve. Tako SRS 5.13 (2006) določa, da se terjatev v knjigovodskih razvidih in bilanci stanja pripozna kot sredstvo, če:

- a) je verjetno, da bodo pritekale gospodarske koristi, povezane z njo in
- b) je mogoče njeno izvirno vrednost zanesljivo izmeriti.

V konkretnem primeru vezano na 13. člen predloga zakona to pomeni, da so bile terjatve pripoznane, ko je bil izstavljen račun - torej so terjatve že v poslovnih knjigah.

Če se med letom vrednost terjatev zmanjša, govorimo o prevrednotenju terjatve zaradi slabitve.

Odprava pripoznanja terjatve je tudi določena v SRS (2006), in sicer SRS 5.23 (2006) določa, da se pripoznanje terjatve kot sredstva v knjigovodskih razvidih in bilanci stanja odpravi, če se ne obvladujejo več nanjo vezane pogodbene pravice, ne obvladujejo pa se, če se pravice do koristi, podrobno določene v pogodbi, izrabijo, če ugasnejo ali če se odstopijo. SRS 5.46 (2006) loči dvomljive terjatve in sporne terjatve. Dvomljiva terjatev je terjatev, za katero se domneva, da ne bo poravnana oz. ne bo poravnana v celotnem znesku. Sporna terjatev, je terjatev, ki sproži med upnikom in dolžnikom spor, ki ga rešuje sodišče.

Glede na navedeno Vlada meni, da določba 13. člena predloga zakona ne predpisuje pripoznanja in odpisa terjatev nič bolj natančno kot že veljavna pravila računovodenja. S tega vidika je določba nejasna.

Določba 13. člena predloga zakona je nejasna tudi v povezavi z njeno obrazložitvijo, kjer je navedeno, da je ta določba potrebna zaradi zmanjšanja davčnih obveznosti oziroma prilagoditve davčnih obveznosti upnikov dejanskemu in pravnemu stanju terjatev. Obrazložitev ne pojasnjuje vrste davčnih obveznosti, ki naj bi se zmanjšale.

Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb¹⁴ določa, da se za ugotavljanje dobička priznajo prihodki in odhodki ugotovljeni v izkazu poslovnega izida oziroma letnem poročilu v skladu z računovodskimi standardi, če ZDDPO-2 ne določa drugače. ZDDPO-2 pa v 21. členu določa drugače kot računovodski standardi priznanje odpisa terjatev kot odhodka le za natančno določene naštete situacije. Odpis terjatev je priznan kot odhodek le:

- na podlagi pravnomočnega sklepa sodišča o zaključenem stečajnem postopku ali na podlagi pravnomočnega sklepa o potrditvi prisilne poravnave, v delu, v katerem terjatve niso bile poplačane oziroma niso bile poplačane v celoti, ter

¹² Uradni list RS, št. 118/05 s sprem.; v nadaljnjem besedilu: SRS (2006).

¹³ V nadaljnjem besedilu: MSRP.

¹⁴ Uradni list RS, št. 117/06 s sprem.; v nadaljnjem besedilu: ZDDPO-2.

- na podlagi neuspešno zaključenega izvršilnega postopka sodišča ali brez sodnega postopka za poplačilo terjatev, če zavezanec dokaže, da bi stroški sodnega postopka presegli znesek poplačila terjatev, oziroma če dokaže, da so bila opravljena vsa dejanja, ki bi jih opravil s skrbnostjo dober gospodarstvenik, za dosego poplačila terjatev, oziroma da so nadaljnji pravni postopki ekonomsko neupravičeni.

Zakon o davku na dodano vrednost¹⁵ ne ureja odpisa terjatev, temveč v tretjem odstavku 39. člena navaja primere, ko je možno popraviti (zmanjšati) znesek obračunanega davka na dodano vrednost, in sicer:

- če davčni zavezanec na podlagi pravnomočnega sklepa sodišča o zaključenem stečajnem postopku ali o uspešno zaključenem postopku prisilne poravnave ni bil poplačan v celoti,
- če davčni zavezanec pridobi pravnomočni sklep sodišča o ustavitvi izvršilnega postopka oziroma drugo listino, iz katere je razvidno, da v zaključenem izvršilnem postopku ni bil poplačan oziroma ni bil poplačan v celoti,
- če davčni zavezanec ni bil poplačan oziroma ni bil poplačan v celoti, ker je bil dolžnik izbrisan iz sodnega registra oziroma drugih ustreznih registrov ali predpisanih evidenc.

Po predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost, ki je trenutno v zakonodajnem postopku v Državnemu zboru Republike Slovenije, pa je predvideno, da bo davčni zavezanec lahko popravil (zmanjšal) obračunani in neplačani davek na dodano vrednost od priznanih terjatev, ki jih je davčni zavezanec prijavil v postopku prisilne poravnave (do 30%) ali v stečajnem postopku (do 60%).

9. Vlada meni, da je 14. člen predloga zakona terminološko nedosleden, saj govori o oprostitvi obveznosti, medtem ko je v drugih členih govora o odpustu obveznosti. V zvezi s tem členom Vlada poudarja, da je odpust obveznosti institut, ki je značilen za postopek osebnega stečaja (Pododdelek 5.11.2 ZFPPIPP). Namen osebnega stečaja je, da prezadolženemu dolžniku omogoči ponoven začetek normalnega življenja brez dolgov. V ta namen so v ZFPPIPP za odpust obveznosti predpisani strogi pogoji, saj se mora dolžnik v vsaj dvoletnem preizkusnem obdobju podrediti prisilni upravi (ima omejeno poslovno sposobnost) in si prizadevati za pridobitev sredstev za delno poplačilo upnikov. Vlada meni, da je sistemsko popolnoma neustrezno, da se institut odpusta obveznosti iztrga iz konteksta osebnega stečaja in se ga na tu predlagan način uveljavi kot nov način prenehanja obveznosti brez kakršnihkoli dodatnih pogojev za dolžnike.

10. Vlada meni, da 15. člen predloga zakona neupravičeno razlikuje med družbeniki, ki so fizične osebe in tistimi, ki so pravne osebe.

11. Iz obrazložitve 16. člena predloga zakona izhaja, da je namen člena, da o vprašanju, ali so upniki, ki so bili doslej poplačani, dejansko bili upravičeni do plačila, odločajo sodišča po splošnih odškodninskih pravilih in pravilih o spregledu pravne osebnosti, pri čemer ta predlog zakona ne ureja teh vprašanj. Vlada poudarja, da so doslej poplačani upniki prejeli poplačilo na podlagi veljavne zakonske ureditve, saj celo predlagani predlog zakona predvideva učinkovanje sprememb samo za naprej. Vlada meni, da družbenikom, ki so na podlagi veljavnega zakona (in pogosto še na podlagi pravnomočnih sodnih odločb) poravnali obveznosti družbe (bodisi prostovoljno bodisi v izvršbi), s tem ni mogla nastati škoda, niti ni podlage, da bi lahko zahtevali vračilo teh plačil.

Če bi bile relevantne določbe ZFPPOd in ZFPPIPP v nasprotju z ustavo ali ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, pa bi bila družbenikom odškodninsko odgovorna kvečjemu država in sicer ne glede na to, kaj določa zakon. Predlagani 16. člen je zato po mnenju Vlade nepotreben.

¹⁵ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo in 18/11.

12. Po mnenju Vlade je določena tudi nenavadno kratka *vacatio legis* glede na to, da morajo sodišča in drugi organi na podlagi predlaganega 4. člena v roku 30 dni od uveljavitve zakona po uradni dolžnosti izdati sklepe o ustavitvi vseh postopkov za uveljavljanje terjatev zoper družbenike izbrisanih družb in da se morajo upniki pripraviti na uveljavljanje svojih pravic z vlaganjem ugovorov zoper ustavitve postopka.

Zaradi vsega navedenega Vlada nasprotuje predlogu Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb (ZPUOOD) – prva obravnava, EPA 1927-V, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslancev (prvopodpisani Matevž Frangež), in meni, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo.