

Številka: U-I-222/18-21

Datum: 14. 5. 2020

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Okrožnega sodišča v Celju, na seji 14. maja 2020

odločilo:

1. Zahteva za oceno ustavnosti desetega odstavka 221.j člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15 – popr. in 27/16) se zavrže.

2. Člen 221j Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju je v neskladju z Ustavo.

3. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke izreka odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Do odprave protiustavnosti iz 1. točke izreka te odločbe:

- se za odločanje o začetku postopka prisilne poravnave na podlagi upniškega predloga za začetek prisilne poravnave smiselno uporabljajo določbe 235. člena, drugega do sedmega odstavka 239. člena in 240. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju;
- ima dolžnik pravico do pritožbe zoper sklep o začetku postopka prisilne poravnave, izdan na podlagi upniškega predloga, in nima pravice do vložitve ugovora iz druge povedi desetega odstavka 221.j člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju.

Obrazložitev

A.

1. Okrožno sodišče v Celju vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 221.j člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (v nadaljevanju ZFPPIPP). Zatrjuje neskladje z drugim odstavkom 14. člena ter 15., 22., 23. in 25. členom Ustave.

2. Predlagatelj opozarja, da se postopek upniške prisilne poravnave v nasprotju s prisilno poravnavo, ki jo predlaga dolžnik, praviloma začne brez njegovega soglasja. Ugotavlja, da dolžnik v predhodnem postopku upniške prisilne poravnave po 221.j členu ZFPPIPP sploh ne sodeluje in se ne more izjaviti o lastni insolventnosti ter obstoju in zapadlosti terjatev predlagateljev postopka. Tako ne more uspešno varovati svojih pravic in se ubraniti težkih posledic, ki jih zanj prinaša začetek postopka prisilne poravnave. V delu posledic za dolžnika se predlagatelj sklicuje na omejitve poslovanja iz 151. člena ZFPPIPP, a poudarja tudi, da lahko predlagatelji po začetku postopka pridobijo vpogled v poslovno občutljive informacije¹ in pomembno vplivajo na lastniško strukturo dolžnika in njegovo kapitalsko upravljanje.² Opozarja, da sodišče v okviru zapovedanega preizkusa dokumentacije iz 221.j člena ZFPPIPP niti ne more ugotavljati dolžnikove insolventnosti, ki je sicer glede na 50. člen ZFPPIPP osnovna materialna predpostavka za vodenje vsakega

postopka insolventnost. Na insolventnost namreč ne more sklepati zgolj na podlagi revizorskega mnenja brez pridržka na temelju podatkov iz zadnjega javno objavljenega letnega poročila. Po mnenju predlagatelja sta dolžniku iz navedenih razlogov zato očitno kršeni pravica do izjave in pravica do kontradiktornega postopka (22. člen Ustave).

3. Po oceni predlagatelja je položaj dolžnika v predhodnem postopku upniške prisilne poravnave v bistvenem podoben položaju dolžnika v predhodnem stečajnem postopku, ki se začne na upnikov predlog. Obema naj bi bilo skupno, da se vodita zaradi insolventnosti³ in z namenom zagotovitve čim boljših pogojev poplačila terjatev. Kljub temu naj bi bil dolžnik v primeru upniške prisilne poravnave brez utemeljenega razloga v slabšem položaju. Upniški predlog za začetek stečajnega postopka mora namreč v skladu z 232. členom ZFPPIPP izkazovati verjetnost, da ima upnik (zapadlo) terjatev do dolžnika, kakor tudi, da je dolžnik postal insolventen. Dolžnik ima poleg tega možnost v petnajstih dneh po prejemu upnikovega predloga vložiti ugovor, s katerim lahko izpodbija obe navedeni predpostavki, sodišče pa ju tudi preizkuša (na naroku).⁴ Na drugi strani v predhodnem postopku upniške prisilne poravnave upnik ni dolžan zatrjevati dolžnikove insolventnosti in izkazati obstoja lastne zapadle terjatve, sodišče pa navedenih dejstev ob zgolj formalnem preizkusu listin iz 221.j člena ZFPPIPP tudi ne more ugotavljati.

4. Predlagatelj meni, da sta v primeru upniškega predloga za začetek postopka prisilne poravnave položaja dolžnika in upnika neuravnotežena tudi v primerjavi z njunima položajema v postopku dolžniške prisilne poravnave. Navaja, da ureditev omogoča tudi zlorabo pravic v smislu začetka postopka prisilne poravnave brez dolžnikove insolventnosti. Upniki naj bi tako imeli dodatno možnost pritiska na dolžnika, s katero bi lahko skušali doseči, da poravna (morebiti tudi sporno) terjatev z razlogom, da se izogne hudim posledicam, ki nastanejo že s samo vložitvijo predloga za začetek postopka prisilne poravnave.

5. Ker je na podlagi desetega odstavka 221.j člena ZFPPIPP izrecno izključena tudi dolžnikova pravica do pritožbe in zakon predvideva možnost izpodbijanja insolventnosti le v okviru naknadne (tj. šele po začetku postopka prisilne poravnave) vložitve ugovora (1. točka 172. člena ZFPPIPP), naj bi bila ureditev tudi v nasprotju s pravico do pravnega sredstva po 25. členu Ustave.

6. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril.

B. – I.

7. Izpodbijani 221.j člen ZFPPIPP se glasi:

**»221.j člen
(upniki kot upravičeni predlagatelji za začetek postopka prisilne poravnave)**

(1) Ne glede na drugi odstavek 139. člena tega zakona so začetek postopka prisilne poravnave upravičeni predlagati tudi upniki, ki so skupno imetniki finančnih terjatev do dolžnika, katerih vsota presega 20 odstotkov finančnih obveznosti dolžnika, izkazanih v zadnjem javno objavljenem letnem poročilu dolžnika.

(2) Za predlog za začetek postopka prisilne poravnave, ki ga vložijo upniki (v nadaljnjem besedilu: upniški predlog), se smiselno uporabljajo prvi odstavek, 5. točka drugega odstavka ter tretji, četrti in peti odstavek 141. člena tega zakona.

(3) Upniškemu predlogu za začetek postopka prisilne poravnave je treba priložiti:

1. izjave upnikov, ki so vložili upniški predlog (v nadaljnjem besedilu: predlagatelji), da soglašajo z začetkom postopka prisilne poravnave, na katerih je podpis notarsko overjen,
2. za vsakega predlagatelja poročilo revizorja, s katerim revizor z mnenjem brez pridržka ugotovi:
 - skupni znesek finančnih obveznosti dolžnika, izkazanih v zadnjem javno objavljenem letnem poročilu dolžnika,
 - skupni znesek predlagateljevih finančnih terjatev do dolžnika po stanju na dan, ki je enak presečnemu dnevnu zadnjega javno objavljenega letnega poročila dolžnika,
 - delež, ki ga predstavlja znesek iz druge alineje te točke v skupnem znesku iz prve alineje te točke.

(4) Za nepopoln upniški predlog za začetek postopka prisilne poravnave se smiselno uporabljajo prvi do tretji odstavek 147. člena tega zakona. Če predlagatelji v roku iz prvega odstavka 147. člena tega zakona ne dopolnijo nepopolnega predloga, sodišče zavrže upniški predlog za začetek postopka prisilne poravnave, ne da bi hkrati začelo stečajni postopek.

(5) Če predlagatelji umaknejo upniški predlog za začetek postopka prisilne poravnave, sodišče ustavi postopek prisilne poravnave, ne da bi hkrati začelo stečajni postopek.

(6) Če predlagatelji v predlogu za začetek postopka prisilne poravnave predlagajo imenovanje upravitelja, se za imenovanje upravitelja ob uvedbi postopka prisilne poravnave ne uporablja 2. točka drugega odstavka 221.h člena tega zakona, in sodišče za upravitelja imenuje osebo, ki jo predlagajo predlagatelji.

(7) Za pravne posledice uvedbe postopka prisilne poravnave na podlagi upniškega predloga za začetek postopka prisilne poravnave se smiselno uporablja pododdelek 4.2.2 tega zakona.

(8) Za odločanje o začetku postopka prisilne poravnave na podlagi upniškega predloga za začetek prisilne poravnave se smiselno uporabljajo 153. do 155. člen tega zakona.

(9) Če predlagatelji v roku iz tretjega odstavka 153. člena tega zakona v zvezi z osmim odstavkom tega člena ne založijo predujma za kritje stroškov prisilne poravnave, sodišče ustavi postopek prisilne poravnave, ne da bi hkrati začelo stečajni postopek.

(10) Proti sklepu o začetku postopka prisilne poravnave, izdanem na podlagi upniškega predloga, dolžnik nima pravice do pritožbe. Izpodbija ga lahko z ugovorom proti vodenju postopka prisilne poravnave zaradi razloga iz 1. točke 172. člena tega zakona.«

8. Sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, prekine postopek in z zahtevo začne postopek za oceno njegove ustavnosti (156. člen Ustave). Da zahteva sodišča zadosti tej procesni predpostavki, se mora nanašati na del zakona oziroma zakonsko določbo, na katero bi moralo sodišče opreti svojo odločitev. Izpodbijana zakonska določba mora biti torej za odločitev sodišča upoštevna.⁵ Ustavno sodišče je 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.⁶ Navedeno pomeni, da mora biti odločitev Ustavnega sodišča o domnevni protiustavnosti zakona odločilna (nujna) za odločanje sodišča v konkretnem sodnem postopku.⁷

9. Predlagatelj je s sklepom št. St 835/2017 z dne 6. 11. 2017 prekinil predhodni postopek prisilne poravnave, v katerem odloča o začetku postopka (upniške) prisilne poravnave. Med drugim zatrjuje, da je deseti odstavek 221.j člena ZFPPIPP v neskladju z Ustavo, ker dolžniku odreka pravico do pritožbe zoper sklep o začetku postopka prisilne poravnave in mu šele v fazi po izdaji sklepa o začetku postopka prisilne poravnave daje možnost ugovora z omejenimi ugovornimi razlogi po 1. točki 172. člena ZFPPIPP. Ker predlagatelj odloča v predhodnem postopku prisilne poravnave, za potrebe konkretnega sodnega postopka odločitev Ustavnega sodišča glede ustavnosti ureditve, kolikor dolžniku odreka možnost pritožbe zoper sklep o začetku postopka prisilne poravnave, ni potrebna. Zato je Ustavno sodišče zahtevo v delu, ki se nanaša na presojo desetega odstavka 221.j člena ZFPPIPP, zavrglo (1. točka izreka).

B. – II.

10. Predlagatelj meni, da je izpodbijana ureditev v nasprotju z dolžnikovo pravico do izjave in njegovo pravico do kontradiktornega postopka (22. člen Ustave). Opozarja, da dolžnik kljub hudim posledicam, ki jih zanj pomeni začetek postopka prisilne poravnave, v predhodnem postopku upniške prisilne poravnave ne sodeluje ter se ne more izjaviti o lastni insolventnosti in obstoju terjatev predlagateljev postopka. Posebej opozarja tudi na izrazito neuravnotežen položaj dolžnika v primerjavi s predlagatelji postopka, pri čemer tudi sodišče ob zapovedanem formalnem preizkusu zahtevne dokumentacije dolžnikove insolventnosti ne more preizkusiti.⁸

11. Pravica iz 22. člena Ustave vsakomur zagotavlja enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Gre za osrednjo določbo Ustave, ki se nanaša na pravico do poštenega obravnavanja⁹ in pomeni jamstvo možnosti aktivnega vplivanja na odločitev.¹⁰ Eden od bistvenih elementov pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave je tudi pravica do izjave, ki posamezniku zagotavlja možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev. Ustavno sodišče poudarja pomen pravice do izjave v vseh sodnih postopkih, pri čemer pri opredeljevanju njene vsebine upošteva posebnosti posameznega postopka.¹¹ Jamstva 22. člena Ustave v okviru zakonodajnega urejanja posameznih postopkov zavezujejo tudi zakonodajalca.¹²

12. Pri obravnavi dolžnikovega položaja v fazi odločanja o začetku postopka prisilne poravnave je treba najprej upoštevati, da pravne posledice uvedbe postopka upniške prisilne poravnave nastanejo že z začetkom naslednjega dne po vložitvi predloga za prisilno poravnavo in trajajo do konca postopka.¹³ Začetek postopka prisilne poravnave torej pomeni ohranitev posledic uvedbe postopka in dodatno tudi uveljavitev posledic, ki jih zakon posebej določa za začetek postopka.¹⁴ Že po uvedbi postopka prisilne poravnave sme dolžnik opravljati samo redne posle in poravnavati le obveznosti v povezavi z opravljanjem svoje dejavnosti.¹⁵ Tako ne sme razpolagati s premoženjem, se zadolževati, dajati poroštev in opravljati drugih poslov ali dejanj, ki bi za posledico imeli neenakopravno obravnavanje upnikov ali onemogočanje izvedbe finančnega prestrukturiranja.¹⁶ V tem okviru gre za (po upravitelju nadzorovano) smiselno podaljšanje omejitev, ki so na podlagi splošne ureditve zakona predvidene za primer nastanka insolventnosti.¹⁷ Dodatno so v primeru uvedbe postopka prisilne poravnave omejene tudi pristojnosti nadzornih organov in skupščine.¹⁸ Predlagatelji smejo po začetku postopka pod pogoji iz 221.i člena ZFPPIPP tudi zahtevati, da jih sodišče pooblasti za vodenje poslov dolžnika, posebne obveznosti v zvezi z zagotavljanjem transparentnosti finančnega položaja in poslovanja dolžnika ter s pripravo načrta finančnega prestrukturiranja pa so določene tudi za dolžnikovo poslovodstvo, ki mora predlagateljem dati vse informacije, poročila in dokumentacijo, potrebne za pripravo načrta finančnega prestrukturiranja.¹⁹ V zvezi s pripravo potrebne dokumentacije za predlog prisilne poravnave smejo predlagatelji tudi sami v imenu dolžnika skleniti pogodbe s (finančnimi)

strokovnjaki.²⁰ Sodišče naslednji dan po uvedbi postopka²¹ (skladno s predlogom predlagateljev)²² imenuje upravitelja, ki nadzoruje dolžnikovo poslovanje.²³ Po začetku postopka prisilne poravnave do njenega konca je (tudi v primeru izvršbe²⁴) omejen dolžnikov plačilni promet.²⁵ Začetek postopka prisilne poravnave se tudi vpiše v register.²⁶ Na podlagi navedenega Ustavno sodišče zaključuje, da že uvedba postopka prisilne poravnave in še toliko bolj njegov začetek pomembno vplivata na dolžnikov pravni položaj, saj ga z možnostjo odločilnega vpliva predlagateljev postopka nadzorovano in sistemsko omejujeta zgolj na redno poslovanje ter mu nalagata dodatne obveznosti in stroške v smeri omogočanja finančnega prestrukturiranja.

13. Čeprav je dolžnik že na podlagi splošnih določb²⁷ stranka predhodnega postopka insolventnosti in je predpostavka insolventnosti splošna predpostavka vsakega postopka insolventnosti,²⁸ je posebna ureditev upniške prisilne poravnave zanj glede obsega preizkusa in možnosti njegovega sodelovanja v postopku zelo omejujoča. Za odločanje o začetku postopka prisilne poravnave na podlagi upniškega predloga se namreč smiselno uporabljajo 153. do 155. člen ZFPPIPP.²⁹ Sodišče torej o predlogu za začetek postopka odloča zunaj naroka. Ob tem preizkuša le (i) upravičenost predlagatelja in (ii) obstoj procesnih ovir iz 140. člena ZFPPIPP ter (iii) opravi formalni preizkus predloga s prilogami.

14. Ta formalni preizkus lahko smiselno pomeni le preizkus izpolnjevanja zakonskih zahtev. Glede upniškega predloga za začetek prisilne poravnave se drugi odstavek 221.j člena ZFPPIPP sklicuje na smiselno uporabo prvega odstavka, 5. točke drugega odstavka ter tretjega, četrtega in petega odstavka 141. člena ZFPPIPP, nadalje pa tretji odstavek 221.j člena ZFPPIPP določa še obvezne priloge upniškega predloga za prisilno poravnavo. V okviru preizkusa upniškega predloga torej sodišče preveri, ali predlog vsebuje identifikacijske podatke o dolžniku in zahtevke, da sodišče nad njim začne postopek prisilne poravnave.³⁰ Poleg tega preveri, ali so predlogu priloženi dokazilo o plačanem predjumu³¹ in izjave predlagateljev, da soglašajo z začetkom postopka prisilne poravnave.³² Za vsakega predlagatelja (upnika) pa preveri tudi poročilo revizorja, s katerim slednji z mnenjem brez pridržka ugotovi: (i) skupni znesek finančnih obveznosti dolžnika, izkazanih v zadnjem dolžnikovem javno objavljenem letnem poročilu, (ii) skupni znesek predlagateljevih finančnih terjatev do dolžnika po stanju na dan, ki je enak presečnemu dnevu zadnjega javno objavljenega letnega poročila dolžnika, in (iii) delež, ki ga predstavlja znesek iz druge točke (ii) v skupnem znesku iz prve točke (i). Sodišče mora na podlagi izrecne zakonske določbe odločiti o predlogu za začetek postopka prisilne poravnave v osmih dneh od prejema (popolnega) predloga (154. člen ZFPPIPP).

15. Zakon torej preizkus predloga zelo formalizira in ga po vsebini v bistvenem omejuje na preizkus dosežene kvote 20 odstotkov finančnih obveznosti dolžnika, ki jo morajo izkazati predlagatelji (upniki) glede na finančne obveznosti iz zadnjega javno objavljenega dolžnikovega letnega poročila. Ob tem je upošteven skupni znesek predlagateljevih finančnih terjatev do dolžnika po stanju na dan, ki je enak presečnemu dnevu zadnjega javno objavljenega letnega poročila dolžnika. Finančne terjatve ZFPPIPP v 20.a členu opredeljuje kot terjatve, ki nastanejo na podlagi (i) kreditne pogodbe, pogodbe o izdaji bančne garancije ali drugega posla enakih značilnosti, ki ga je dolžnik sklenil z banko, finančno institucijo ali drugo finančno družbo, (ii) pogodbe o finančnem lizingu ali drugega posla enakih značilnosti, ki ga je dolžnik sklenil z banko, finančno institucijo ali drugo finančno družbo, (iii) posojilne pogodbe ali drugega posla enakih značilnosti, ki ga je dolžnik sklenil z osebo nefinančnega sektorja, (iv) poroštva ali drugega posla enakih značilnosti, ki ga je dolžnik prevzel za finančno terjatev do druge osebe, ali (v) izvedenega finančnega instrumenta, katerega izdajatelj je dolžnik. Vse druge terjatve do dolžnika se na podlagi zakona štejejo kot poslovne terjatve.³³

16. Insolventnost na drugi strani zakon opredeljuje kot trajnejšo nelikvidnost ali dolgoročno plačilno nesposobnost (14. člen ZFPPIPP). Očitno je torej, da zgolj na podlagi

kvote finančnih obveznosti v trenutku presečnega dne zadnjega dolžnikovega finančnega poročila (še posebej v primeru manj zadolženih oziroma z jamstvi obremenjenih dolžnikov) še ni mogoče avtomatično – in še toliko manj brez vsakršnega dolžnikovega sodelovanja v postopku – zanesljivo ugotavljati obstoja položaja insolventnosti v smislu 14. člena ZFPPIPP, ki je na podlagi 50. člena ZFPPIPP osnovna materialna predpostavka za začetek prisilne poravnave kot postopka insolventnosti.³⁴ Enako velja tudi za obstoj terjatev predlagateljev postopka (v trenutku vložitve predloga). Pravica do izjave v okviru poštenega postopka predpostavlja tudi, da se v postopku ugotavljajo vsa pravno upoštevana dejstva. Izpodbijana ureditev nasprotno v okviru formaliziranega preizkusa ne omogoča učinkovitega dolžnikovega sodelovanja v postopku in ugotavljanja bistvenih dejstev za začetek postopka upniške prisilne poravnave, in sicer dolžnikove insolventnosti ter obstoja terjatev predlagateljev (v trenutku vložitve predloga), pri čemer časovni trenutek posledic uvedbe postopka veže že na naslednji dan po vložitvi predloga.³⁵

17. Glede na pomembne posledice uvedbe postopka prisilne poravnave in še pomembnejše posledice njegovega začetka za položaj dolžnika in njegovo poslovanje³⁶ ima izpodbijana zakonska ureditev, ki dolžnikovega učinkovitega sodelovanja v postopku ne omogoča, izrazito zožujoč učinek in pomeni poseg v njegovi pravici do izjave in do poštenega postopka.

18. Človekove pravice je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, in zaradi varstva človekovih pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti).

19. Iz zakonodajnega gradiva je razvidno, da pomeni možnost upniške prisilne poravnave enega od ukrepov za zagotovitev učinkovitejšega prestrukturiranja.³⁷ Njen namen je glede na zakonodajno gradivo bankam omogočiti, da se aktivno vključijo v postopke finančnega prestrukturiranja.³⁸ Ob tem je glede na zakonsko opredelitev upravičenih predlagateljev (221.j člen ZFPPIPP) in finančnih terjatev (prvi odstavek 20.a člena ZFPPIPP) očitno, da zakonodajalec možnosti predlagati upniško prisilno poravnavo ni omejil samo na banke, saj jo je omogočil vsem imetnikom finančnih terjatev. Zakonodajalec je torej z ureditvijo upniške prisilne poravnave zasledoval cilj hitrosti postopka (učinkovitejšega prestrukturiranja) in varstva imetnikov finančnih terjatev, s čimer je v okviru ureditve postopka prisilne poravnave zasledoval ustavno dopusten cilj.³⁹

20. Ker presojeni poseg v pravico do izjave zasleduje ustavno dopusten cilj in s tega vidika ni nedopusten, je treba oceniti še, ali je zakonska ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Pri presoji sorazmernosti v ožjem smislu Ustavno sodišče presoja, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale.

21. Zakonodajalec mora pri ureditvi postopka prisilne poravnave upoštevati naravo razmerij med dolžnikom in upniki, ki so v pogojih insolventnosti zapletena in zaostrena.⁴⁰ Ob tem hitrost insolvenčnih postopkov, čeravno je zaradi narave razmerij med dolžnikom in upniki posebej poudarjena, vendarle ni edini cilj, temveč ob izpolnjenosti drugih (vsebinskih) pogojev lahko pomeni le sredstvo za doseganje drugih ciljev postopka.⁴¹ Ureditev, ki preizkus predloga brez možnosti dolžnikovega učinkovitega sodelovanja v bistvenem omejuje na preizkus dosežene kvote 20 odstotkov finančnih obveznosti dolžnika, se zdi v smislu zahtevanih procesnih zahtev predloga in pričakovane hitrosti odločanja z vidika imetnikov finančnih terjatev učinkovita.

22. Posledice uvedbe postopka prisilne poravnave, ki dolžnika v bistvenem (nadzorovano) omejujejo na redno poslovanje, namreč nastanejo že naslednji dan po vložitvi predloga.⁴² Sodišče mora nato po opravljenem formalnem preizkusu predloga o začetku postopka (zunaj naroka) odločiti v osmih dneh, s čimer za dolžnika v primeru ugoditve predlogu nastopijo tudi že vse posledice začetka postopka prisilne poravnave.⁴³ Imetniki finančnih terjatev, ki izpolnjujejo formalne zahteve, se lahko tako relativno preprosto in hitro znajdejo v položaju, ko si lahko s pomočjo dolžnikovega zapovedanega sodelovanja in v pomembnem delu tudi na njegove stroške⁴⁴ aktivno prizadevajo za pripravo načrta finančnega prestrukturiranja ter vložitev naknadnega predloga prisilne poravnave. Z objavo oklica o začetku postopka začne teči tudi enomesečni rok za prijavo terjatev.⁴⁵ Ob tem je pomembno tudi, da sodišče v vseh tistih primerih, ko dolžnik obstoji insolventnosti ugovarja, pred pravnomočnostjo odločitve o zavrnitvi (ali zavrženju) ugovora (ali tudi sicer pred potekom trimesečnega⁴⁶ roka za njegovo vložitev) ne more izdati sklepa o potrditvi prisilne poravnave.⁴⁷ Z vidika upnikov se torej možnost učinkovitejšega prestrukturiranja v časovnem smislu kaže kot možnost, da se lahko tudi ob njihovi aktivnosti in hkrati z odločanjem o ugovoru dolžnika (ali tekom roka za njegovo vložitev) pripravljajo potrebne finančne osnove za dolžnikovo finančno prestrukturiranje, pri čemer so naknadni predlog za prisilno poravnavo dolžni vložiti v treh (oziroma petih) mesecih po začetku postopka prisilne poravnave.⁴⁸

23. Po drugi strani je izpodbijana ureditev glede obsega preizkusa in možnosti dolžnikovega sodelovanja v postopku zelo omejujoča. Varstvo dolžnika je namreč kljub formalnemu položaju stranke postopka zagotovljeno le naknadno (tj. šele po začetku postopka prisilne poravnave z vsemi posledicami za njegov pravni položaj⁴⁹) in v obliki vsebinsko omejenega ugovora, s katerim lahko uveljavlja le dejstvo, da ni insolventen.⁵⁰ Pri oceni teže posledic izpodbijane ureditve z vidika ocenjevanega posega je tako mogoče ugotoviti troje. Prvič, v obravnavanem primeru ne gre le za poseg v dolžnikovo pravico do izjave, temveč tudi za poseg v pravico do poštenega postopka v smislu materialnopravnih predpostavk, ki se v okviru formaliziranega preizkusa sploh lahko učinkovito ugotavljajo. V okviru formaliziranega preizkusa⁵¹ in brez dolžnikovega učinkovitega sodelovanja ureditev namreč sodišču pred začetkom postopka ne omogoča preizkusa insolventnosti, ki jo je že zakonodajalec na podlagi 50. člena ZFPPIPP in utemeljeno tudi z jamstvom pravice do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave določil kot osnovno materialno predpostavko za začetek vsakega postopka insolventnosti. Drugič, izpodbijana ureditev dolžniku ne omogoča učinkovitega sodelovanja v postopku v zvezi z obstojem terjatev predlagateljev v trenutku vložitve predloga niti v okviru naknadnega sodnega varstva.⁵² Tretjič, v obravnavanem primeru gre z vidika posledic začetka postopka prisilne poravnave za položaj, ko je dolžnikovo poslovanje nadzorovano sistemsko omejeno z možnostjo odločilnega vpliva predlagateljev postopka, naložene pa so mu tudi dodatne obveznosti v smeri finančnega prestrukturiranja,⁵³ kar lahko nanj močno (tudi težko popravljivo ali celo nepopravljivo⁵⁴) vpliva neodvisno od interesov in razmerij do konkretnih predlagateljev postopka. Ob tem posledice začetka postopka prisilne poravnave nastopijo na podlagi zakona⁵⁵ in zanje torej ni pomembna morebitna posebna, z dolžnikovim ravnanjem pogojena nevarnost za poplačilo terjatve.⁵⁶ Navedene značilnosti izpodbijane ureditve obravnavani primer tudi v bistvenem razlikujejo od primerov, ko je Ustavno sodišče na podlagi posebej utemeljenih okoliščin odločilo, da je odstop od zahteve po zagotavljanju pravice do izjave v začetni fazi postopka izjemoma lahko dopusten.⁵⁷

24. Primerjava teže posledic posega v dolžnikovi pravici do izjave in do poštenega postopka z možnimi koristmi, ki zaradi opredeljenega posega nastanejo v smislu povečanja učinkovitosti finančnega prestrukturiranja, tako pokaže, da je dolžnik zaradi zagotavljanja možnosti upnikov finančnih terjatev po hitrejši aktivni vključitvi v postopek finančnega prestrukturiranja v predhodnem postopku upniške prisilne poravnave omejen na objekt postopanja brez možnosti učinkovitega sodelovanja. Ob tem ga še pred omejeno (tj. z vidika obstoja insolventnosti) vključitvijo v postopek doletijo že vse posledice začetka postopka

prisilne poravnave. Zakonska ureditev, ki v interesu upnikov finančnih terjatev s ciljem učinkovitosti finančnega prestrukturiranja dolžniku ne omogoča učinkovitega sodelovanja v postopku in vsebino preizkusa upniškega predloga v bistvenem omejuje le na izpolnjenost kvote predlagateljev postopka, po presoji Ustavnega sodišča tako daje preveliko težo načelu hitrosti postopka in interesom upnikov finančnih terjatev v primerjavi z dolžnikovima pravicama do izjave in poštenega postopka. Ureditev tako ni sorazmerna v ožjem smislu in je zato v neskladju z 22. členom Ustave.

25. Ker gre za primer, ko zakonodajalec določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ni uredil, razveljavitev ni mogoča. Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) ugotovilo protiuustavnost izpodbijane zakonske ureditve (2. točka izreka). Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno neskladje odpravi v roku enega leta po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (3. točka izreka).

26. Ustavno sodišče je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločitve. Da bi do odprave ugotovljene protiuustavnosti zavarovalo pravico do izjave in jamstvo poštenega postopka v postopku upniške prisilne poravnave, je v načinu izvršitve določilo smiselno uporabo določb ZFPPIPP v delu predhodnega stečajnega postopka. Ob tem je z namenom varstva možnosti upnikov po zavarovanju denarnih terjatev določilo tudi smiselno uporabo določbe o začasni odredbi proti dolžniku (prva alineja 4. točke izreka). Ker je Ustavno sodišče na ta način omogočilo dolžnikovo sodelovanje v predhodnem postopku upniške prisilne poravnave,⁵⁸ je s tem do odprave protiuustavnosti temeljito poseglo v obstoječo procesno ureditev dolžnikovega pravnega položaja, ki predvideva le naknadno in omejeno sodno varstvo v obliki ugovora proti vodenju postopka prisilne poravnave. Zato je za zagotovitev celovite in dosledne ureditve dolžnikovega procesnega položaja določilo, da ima pravico do pritožbe zoper sklep o začetku upniške prisilne poravnave. Ker je tako zagotovljeno celovito predhodno sodno varstvo (vključno z vprašanjem insolventnosti), je Ustavno sodišče v načinu izvršitve določilo, da dolžnik nima pravice do vložitve ugovora iz druge povedi desetega odstavka 221.j člena ZFPPIPP (druga alineja 4. točke izreka). Ob tem pod zakonskimi pogoji za dolžnika še naprej veljajo temeljna pravila o finančnem poslovanju (oddelek 2.1 ZFPPIPP) in v primeru insolventnosti tudi posebne zakonske obveznosti (oddelek 2.2 ZFPPIPP).

27. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo protiuustavnost izpodbijane ureditve že zaradi neskladja z 22. členom Ustave, ni ocenjevalo drugih očitkov predlagatelja.

C.

28. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 25. člena, 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter petega odstavka 46. člena v zvezi s tretjo alinejo tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločitev je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Jadek Pensa ter sodnika Jaklič in Knez. Sodnica Jadek Pensa in sodnik Knez sta dala odklonilni ločeni mnenji.

Dr. Rajko Knez
Predsednik

¹ Člen 221i ZFPPIPP.

² Člen 221j ZFPPIPP.

3 Člen 50 ZFPPIPP.
4 Glej 235. člen in drugi odstavek 239. člena ZFPPIPP.
5 Glej sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-143/13 z dne 2. 10. 2014 in št. U-I-205/13 z dne 18. 9. 2013.
6 Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-39/15 z dne 19. 11. 2015.
7 Tako sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-186/15 z dne 7. 4. 2016 in št. U-I-187/15 z dne 14. 7. 2016.
8 Opozarja torej na ustavnopravno upoštevne pomanjkljivosti ureditve, ki niso povezane s pomenom in obsegom varstva v okviru instituta zlorabe pravic (prim. 121. člen ZFPPIPP v zvezi z 11. členom Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – v nadaljevanju ZPP)).
9 Tako tudi A. Galič, Ustavno civilno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana 2004, str. 219.
10 Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-12/12 z dne 11. 12. 2014 (Uradni list RS, št. 92/14, in OdlUS XX, 30), 42. točka obrazložitve, in št. Up-3/00 z dne 2. 3. 2000 (OdlUS IX, 132), 8. točka obrazložitve.
11 Prav tam.
12 Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-294/12 z dne 10. 6. 2015 (Uradni list RS, št. 46/15, in OdlUS XXI, 4), 18.–19. točka obrazložitve.
13 Sedmi odstavek 221.j člena v zvezi s pododdelkom 4.2.2 ZFPPIPP.
14 Oddelek 4.3 ZFPPIPP in za upniško prisilno poravnavo posebej tudi 221.i in 221.l člen ZFPPIPP.
15 Prvi odstavek 151. člena ZFPPIPP.
16 Drugi odstavek 151. člena ZFPPIPP.
17 Prim. 34. člen ZFPPIPP.
18 Člen 151a ZFPPIPP.
19 Drugi in tretji odstavek 221.l člena ZFPPIPP.
20 Četrti odstavek 221.l člena ZFPPIPP.
21 Ker gre za gospodarsko družbo, ki je po 55. členu Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15 in 15/17 – ZGD-1) velika, srednja ali mala družba (prim. sedmi odstavek 116. člena v zvezi s prvim odstavkom 221.h člena ZFPPIPP).
22 Šesti odstavek 221.j člena ZFPPIPP.
23 Šesti odstavek 151. člena ZFPPIPP.
24 Četrti odstavek 158. člena ZFPPIPP.
25 Drugi odstavek 158. člena ZFPPIPP.
26 Prvi odstavek 138. člena ZFPPIPP.
27 Točka 2 55. člena ZFPPIPP.
28 Člen 50 ZFPPIPP.
29 Osmi odstavek 221.j člena ZFPPIPP.
30 Prvi odstavek 141. člena ZFPPIPP.
31 Točka 5 drugega odstavka in peti odstavek 141. člena ZFPPIPP.
32 Tako (sicer v okviru prilog) 1. točka tretjega odstavka 221.j člena ZFPPIPP.
33 Drugi odstavek 20.a člena ZFPPIPP.
34 Člen 50 ZFPPIPP.
35 Sedmi odstavek 221.j člena v zvezi s pododdelkom 4.2.2 ZFPPIPP.
36 Glej 12. točko obrazložitve te odločbe.
37 Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju – nujni postopek – EVA 2013-2030-0100 z dne 7. 11. 2013, str. 17.
38 Prav tam, str. 91.
39 Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-769/16, U-I-81/17 z dne 12. 7. 2018 (Uradni list RS, št. 54/18, in OdlUS XXIII, 11), 16. točka obrazložitve.
40 Prim. prav tam, 16. točka obrazložitve.
41 Prim. prav tam, 19. točka obrazložitve.
42 Sedmi odstavek 221.j člena v zvezi s pododdelkom 4.2.2 ZFPPIPP.
43 Prim. 12. točko obrazložitve te odločbe.
44 Prim. peti odstavek 221.l člena ZFPPIPP.
45 Tako 59. člen ZFPPIPP.
46 Rok začne teči z dnem objave oklica o začetku postopka prisilne poravnave (173. člen ZFPPIPP).
47 Prim. 2. točko prvega odstavka 209. člena ZFPPIPP.
48 Prim. drugi in šesti odstavek 221.k člena v zvezi s četrtem do šestim odstavkom 182. člena ZFPPIPP.
49 Prim. 12. točko obrazložitve te odločbe.
50 Prim. deseti odstavek 221.j člena v zvezi s 1. točko 172. člena ZFPPIPP.
51 Prim. 13. do 16. točko obrazložitve te odločbe.
52 Prim. deseti odstavek 221.j člena ZFPPIPP.
53 Prim. 12. točko obrazložitve te odločbe.
54 Prim. 12. točko obrazložitve te odločbe in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-286/12, U-I-266/12 z dne 4. 6. 2014 (Uradni list RS, št. 12/13, in 45/14), 12. točka obrazložitve.
55 Prim. 12. točko obrazložitve te odločbe.
56 Prim. drugi odstavek 270. člena 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 in 11/18 – ZIZ).
57 Prim. sklep Ustavnega sodišča št. Up-321/96 z dne 15. 1. 1997 (OdlUS VI, 80) in odločbi Ustavnega sodišča št. Up-3/00 z dne 2. 3. 2000 (OdlUS IX, 132) ter št. Up-1352/11 z dne 9. 5. 2013 (Uradni list RS, št. 47/13).

⁵⁸ Tako deseti odstavek 221.j člena v zvezi s 1. točko 172. člena ZFPPIPP.