



Številka: U-I-21/16-14

Datum: 5. 12. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Okrožnega sodišča v Kopru, na seji 5. decembra 2018

odločilo:

Člena 371 in 390 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), kolikor se nanašata na poplačilo terjatev otrok na podlagi zakonite preživnine, nista v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Okrožno sodišče v Kopru vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 371. in 390. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (v nadaljevanju ZFPPIPP). Navaja, da nad dolžnikom teče postopek osebnega stečaja, vzporedno pa tudi izvršilni postopek zaradi izterjave zakonite preživnine, saj postopek osebnega stečaja v skladu z drugim odstavkom 390. člena v zvezi s 132. členom ZFPPIPP ne vpliva na izvršilni postopek. V obeh postopkih so bile predmet prodaje nepremičnine stečajnega dolžnika, na katerih je banka Unicredit Banka Slovenije, d. d., Ljubljana, uveljavila ločitveno pravico. Nepremičnine so bile uspešno prodane v stečajnem postopku. Predlagatelj navaja, da ima zakonita preživnina v stečajnem postopku sicer naravo prednostne terjatve (390. člen ZFPPIPP), a se poplača iz splošne razdelitvene mase, tj. šele po plačilu ločitvenih upnikov iz posebne razdelitvene mase (371. člen ZFPPIPP). Predlagatelj meni, da je taka ureditev v neskladju s prvim odstavkom 54. člena in prvim odstavkom 56. člena Ustave, saj ni upoštevano, da je za zakonito preživnino podan ustavno varovan javni interes. Ta je izrecno izpeljan v 197. členu 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 – v nadaljevanju ZIZ), po

katerem se terjatve iz naslova zakonite preživnine poplačajo prednostno, in to tudi pred terjatvami, ki so zavarovane z zastavno pravico. Za predložitveni primer bi to pomenilo, da bi se v primeru prodaje nepremičnin v izvršilnem postopku terjatve iz naslova zakonite preživnine na podlagi 197. člena ZIZ poplačale pred terjatvijo hipotekarnega upnika, tj. ločitvenega upnika v stečajnem postopku. Ker pa je bilo v predložitvenem primeru premoženje prodano v stečajnem postopku, naj terjatve iz naslova zakonite preživnine v skladu s 371. členom v zvezi s 1. točko prvega odstavka 359. člena ZFPPIPP ne bi bilo mogoče prednostno poplačati pred poplačilom ločitvenega upnika, in to kljub temu, da drugi odstavek 390. člena v zvezi s 132. členom ZFPPIPP določa, da pričetek postopka osebnega stečaja ne vpliva na izvršilni postopek za izterjavo zakonite preživnine. Po mnenju predlagatelja 390. člen ZFPPIPP sicer ureja prednostne terjatve, vendar med terjatve, ki bi bile plačane pred ločitveni upniki, ne uvršča preživninskih terjatev. Zato naj bi izpodbijana ureditev privilegirala ločitvene upnike v razmerju do upnikov s preživninsko terjatvijo. Predlagatelj izpostavlja še, da ni razumnega razloga za neenako obravnavo preživninskih terjatev v izvršilnem in stečajnem postopku, saj zadnji pomeni generalno izvršbo.

2. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. Svoja stališča o njej je poslala Vlada. Meni, da ureditev v ZFPPIPP ni v neskladju z Ustavo ter da je na ustrezen in sorazmeren način zagotovljeno posebno varstvo otrok. To naj bi se kazalo najprej v prednostnem poplačilu terjatev iz naslova preživnin iz splošne razdelitvene mase, kamor preide tudi premoženje iz posebne razdelitvene mase, ki ostane po celotnem plačilu terjatev, zavarovanih z ločitveno pravico. Drug vidik posebnega varstva otrok pa se kaže v povezavi z institutom odpusta obveznosti. V skladu z drugim odstavkom 408. člena ZFPPIPP odpust obveznosti ne učinkuje na terjatve iz naslova zakonite preživnine, kar naj bi pomenilo, da jih lahko preživninski upravičenec proti stečajnemu dolžniku uveljavlja tudi po končanem postopku osebnega stečaja. Na drugi strani odpust obveznosti učinkuje na vse navadne terjatve, torej tudi na terjatve ločitvenega upnika, kar naj bi se kazalo v ugasnitvi obveznosti, če posebna razdelitvena masa za njegovo poplačilo ni zadoščala. Vlada meni, da bi se z določitvijo prednosti preživninskim terjatvam v postopku osebnega stečaja, v katerem pride do odpusta obveznosti, tudi pred ločitvenim upnikom iz posebne razdelitvene mase, poseglo tako v samo bistvo ločitvene pravice, tj. prednostno poplačilno pravico, kot tudi v samo terjatev ločitvenih upnikov, ki bi v neplačanem delu prenehala.

3. Pojasnila Vlade so bila poslana predlagatelju, ki je nanje odgovoril. Meni, da je varstvo preživninskih upravičencev v primeru odpusta obveznosti zgolj formalno, v praksi pa neučinkovito. Po končanju postopka osebnega stečaja naj bi bile možnosti, da stečajni dolжник ustvari neko premoženje, ki bi lahko bilo namenjeno poplačilu preživninske terjatve, zelo majhne. V primeru, ko do odpusta obveznosti ne pride, pa naj bi bil ločitveni upnik v ugodnejšem položaju, saj lahko le on doseže poplačilo iz posebne stečajne mase. Prav tako predlagatelj ne vidi razlogov, zakaj naj bi bilo dopustno posegati v zakonsko opredelitev zastavne pravice v izvršilnem postopku, ne pa tudi v drugem postopku (npr. postopku osebnega stečaja).

B. – I.**Obseg presoje**

4. Predlagatelj navaja, da izpodbija 371. in 390. člen ZFPPIPP. Člen 371 ZFPPIPP se glasi:

"(1) Pri razdelitvi posamezne posebne razdelitvene mase se upošteva terjatev, zavarovana z ločitveno pravico na premoženju, ki spada v to posebno razdelitveno maso, če sta bili terjatev in ločitvena pravica v stečajnem postopku pravočasno prijavljeni, razen:

1. terjatve, zavarovane z ločitveno pravico, ki je bila prerekana in je do izdelave načrta prve razdelitve posebne razdelitvene mase prenehala po četrtem odstavku 305. člena ali tretjem odstavku 306. člena tega zakona,
2. terjatve, povezane z razveznim pogojem, ki se je uresničil do izdelave načrta razdelitve posebne razdelitvene mase.

(2) Ob prvi razdelitvi posebne razdelitvene mase se iz te razdelitvene mase plača terjatev iz prvega odstavka tega člena, če sta terjatev in ločitvena pravica v stečajnem postopku priznani na podlagi pravnomočnega sklepa iz 304. člena tega zakona in če terjatev:

1. ni povezana s pogojem ali
2. je bila povezana z odložnim pogojem, ki se je uresničil do izdelave načrta prve razdelitve posebne razdelitvene mase.

(3) Ob prvi razdelitvi se v posebni razdelitveni masi rezervirajo sredstva za plačilo terjatve iz prvega odstavka tega člena:

1. če je ločitvena pravica prerekana ali
2. če je terjatev povezana s pogojem, ki se do izdelave načrta prve razdelitve posebne razdelitvene mase še ni uresničil.

(4) Plačilo terjatve se opravi iz rezervirane posebne razdelitvene mase:

1. pri prerekani ločitveni pravici iz prvega odstavka 305. člena ali prvega odstavka 306. člena tega zakona: ko postane pravnomočna sodba, s katero je sodišče ugodilo zahtevku za prednostno plačilo zavarovane terjatve iz premoženja, ki je predmet posebne razdelitvene mase,
2. pri prerekani ločitveni pravici iz prvega odstavka 308. člena tega zakona:
 - v primeru iz šestega odstavka 308. člena tega zakona, ko postane pravnomočen sklep iz 304. člena tega zakona,
 - v drugih primerih, ko postane pravnomočna sodba, s katero je sodišče zavnilo tožbeni zahtevek iz drugega odstavka 308. člena tega zakona,
3. pri terjatvi, povezani z odložnim pogojem: ko se ta pogoj uresniči, če se uresniči pred izdelavo načrta končne razdelitve,
4. pri terjatvi, povezani z razveznim pogojem: ob končni razdelitvi, če se do izdelave načrta končne razdelitve ta pogoj ni uresničil.

(5) Če je premoženje, ki spada v posamezno posebno razdelitveno maso, predmet več ločitvenih pravic, se terjatve, zavarovane s temi ločitvenimi pravicami, plačajo po vrstnem redu pridobitve ločitvenih pravic tako, da se terjatev, zavarovana z ločitveno pravico poznejšega vrstnega reda, plača iz dela posebne razdelitvene mase, ki ostane po plačilu celotnega zneska terjatve, zavarovane z ločitveno pravico predhodnega vrstnega reda.

(6) Premoženje, ki ostane po celotnem plačilu terjatev iz drugega ali tretjega odstavka tega člena, se prenese v splošno razdelitveno maso.

(7) Če posebna razdelitvena masa ne zadošča za celotno plačilo terjatve upnika, se za plačilo nezavarovanega dela te terjatve uporablja pododdelek 5.9.3 tega zakona.

(8) Upravitelj mora predložiti sodišču načrt prve razdelitve posebne razdelitvene mase v osmih dneh po prejemu kupnine za premoženje, ki spada v to posebno razdelitveno maso.

(9) Načrt prve razdelitve posebne razdelitvene mase mora vsebovati:

1. podatke o premoženju, ki je bilo predmet posebne stečajne mase in z unovčenjem katerega je nastala posebna razdelitvena masa,
2. znesek kupnine, dosežen z unovčenjem posebne stečajne mase iz 1. točke tega odstavka,
3. skupni znesek stroškov v zvezi z unovčenjem posebne stečajne mase iz 1. točke tega odstavka in zneski posameznih vrst teh stroškov, razčlenjeni po vrstah stroškov iz četrtega odstavka 226. člena tega zakona,
4. znesek posebne razdelitvene mase, ki je predmet prve razdelitve,
5. skupni znesek terjatev, ki se upoštevajo pri prvi razdelitvi posebne razdelitvene mase,
6. za vsako terjatev, ki se upošteva pri prvi razdelitvi posebne razdelitvene mase:
 - zaporedno številko terjatve na končnem seznamu preizkušenih terjatev,
 - znesek terjatve, ki se upošteva pri prvi razdelitvi,
 - vrstni red plačila terjatve,
 - podatek, ali se terjatev ob prvi razdelitvi plača po drugem odstavku tega člena ali se za njeno plačilo rezervirajo sredstva po tretjem odstavku tega člena,
 - znesek terjatve, ki se plača ali rezervirajo sredstva za njeno plačilo, ob prvi razdelitvi,
 - znesek terjatve, ki se plača iz splošne razdelitvene mase po sedmem odstavku tega člena,
7. v primeru iz šestega odstavka tega člena tudi: znesek, ki se prenese v splošno razdelitveno maso.

(10) Za prvo razdelitev posebne razdelitvene mase se smiselno uporabljajo 364. do 367. člen tega zakona.

(11) Upravitelj mora upnikom plačati zneske terjatve, ki se plačajo iz posebne razdelitvene mase:

1. pri terjatvah iz drugega odstavka tega člena: v osmih dneh po pravnomočnosti sklepa o prvi razdelitvi posebne razdelitvene mase,
2. pri terjatvah iz tretjega odstavka tega člena: v osmih dneh po izpolnitvi pogoja iz četrtega odstavka tega člena, vendar ne pred pravnomočnostjo sklepa o prvi razdelitvi posebne razdelitvene mase."

Člen 390 ZFPPIPP pa se glasi:

"1) Iz stečajne mase se v postopku osebnega stečaja kot prednostne terjatve poleg terjatev iz prvega in drugega odstavka 21. člena tega zakona plačajo tudi terjatve do stečajnega dolžnika na podlagi zakonite preživnine, odškodnine za škodo, nastalo zaradi zmanjšanja življenjskih aktivnosti ali zmanjšanja ali izgube delovne zmožnosti ter odškodnine za izgubljeno preživnino zaradi smrti tistega, ki jo je dajal.

2) Za izterjavo ali zavarovanje terjatve iz prvega odstavka tega člena se ne uporabljajo 131., 132., 280. in 281. člen tega zakona."

5. Glede na to, da gre v postopku, ki ga je predlagatelj prekinil, za postopek osebnega stečaja in da predlagatelj uveljavlja protiustavnost glede terjatve na podlagi zakonite preživnine, je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj izpodbija 371. člen ZFPPIPP le, kolikor ga je mogoče smiselno uporabiti v postopku osebnega stečaja, torej v zvezi s prvim odstavkom 383. člena ZFPPIPP, in le prvi odstavek 390. člena ZFPPIPP, kolikor se nanaša na terjatve na podlagi zakonite preživnine. Táko omejitev obsega presoje narekuje vsebina zahteve, pa tudi dejstvo, da lahko sodišče prekine postopek, ki ga vodi, in začne postopek ocene ustavnosti zakona pred Ustavnim sodiščem le, če oceni, da je zakonska določba, ki bi jo moralo uporabiti pri odločanju, protiustavna.¹ To pomeni, da sme sodišče zahtevati oceno ustavnosti določbe le v obsegu oziroma delu, ki bo pri sodnem odločanju uporabljen.²

6. Ustavno sodišče je še dodatno omejilo svojo presojo. Predlagatelj namreč izrecno uveljavlja neskladje s prvim odstavkom 54. člena in prvim odstavkom 56. člena Ustave, v katerih so subjekti varstva otroci in njihova največja korist. Preživninski upravičenci pa niso zgolj otroci. Preživninski upravičenci so: (a) mladoletni, pod določenimi pogoji tudi polnoletni otroci v razmerju do svojih staršev (123. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZZZDR); (b) starši, ki nimajo dovolj sredstev za življenje in si jih ne morejo pridobiti, v razmerju do svojih otrok (124. člen ZZZDR); (c) mladoletni otroci v razmerju do

¹ Glej 156. člen Ustave in prvi odstavek 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS).

² Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-238/12 z dne 23. 1. 2014 (Uradni list RS, št. 10/14), 7. točka obrazložitve.

zakonca ali zunajzakonskega partnerja svojega roditelja, če živijo skupaj in če otroka ni zmožen preživljati ta ali drugi roditelj (127. člen ZZZDR); in (č) (tudi nekdanji) zakonec, ki nima sredstev za življenje in brez svoje krivde ni zaposlen, v razmerju do drugega zakonca – kar smiselno velja tudi za zunajzakonske partnerje (12. in 81. člen ZZZDR). Ustavno sodišče je tako svojo presojo omejilo le na otroke kot preživninske upravičence.

B. – II.

Presoja z vidika prvega odstavka 54. člena in prvega odstavka 56. člena Ustave

7. Ustava v prvem odstavku 54. člena določa, da imajo starši pravico in dolžnost vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke; ta pravica se jim lahko odvzame ali omeji samo iz razlogov, ki jih zaradi varovanja otrokovih koristi določa zakon. Prvi odstavek 56. člena Ustave določa, da otroci uživajo posebno varstvo in skrb ter da človekove pravice in temeljne svoboščine uživajo v skladu s svojo starostjo in zrelostjo. V tretjem odstavku tega člena pa se nalaga državi, naj z zakonom uredi položaj otrok, za katere starši ne skrbijo, ki nimajo staršev ali so brez ustrezne oskrbe. Na ta način Ustava opredeljuje pozitivne dolžnosti države na področju zapovedi posebnega varstva otrok in skrbi zanje.

8. Na podlagi navedenih ustavnih določb so starši tisti, ki so v prvi vrsti dolžni in upravičeni skrbeti za svoje otroke. Starši morajo preživljati svoje otroke do polnoletnosti, tako da v skladu s svojimi sposobnostmi in zmožnostmi zagotovijo življenjske razmere, potrebne za otrokov razvoj (prvi odstavek 123. člena ZZZDR). Starši preživljajo otroka v okviru skupnega gospodinjstva, če živijo skupaj. Če pa ne živijo skupaj, mora tisti od njiju, ki otroka nima pri sebi, praviloma prispevati za preživljanje v denarju.³ Preživnina se določi glede na potrebe upravičenca ter materialne in pridobitne zmožnosti zavezanca (128. člen ZZZDR). Upravičenja in dolžnost staršev na drugi strani pomenijo pravico otrok, da starši zanje skrbijo in jih vzgajajo. Pri tem je otrokom zagotovljeno posebno varstvo, kar je tudi odraz pravice do spoštovanja družinskega življenja.⁴ Dolžnosti in pravice staršev ureja 54. člen Ustave,⁵ 56. člen Ustave pa določa pravico otrok do uživanja posebnega varstva in skrbi. Prvi stavek prvega odstavka tega člena je treba

³ K. Zupančič, Družinsko pravo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999, str. 159.

⁴ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-137/03 z dne 26. 5. 2005 (Uradni list RS, št. 56/05, in OdlUS XIV, 30), 12. točka obrazložitve.

⁵ Glej tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-116/03 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 14), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-73/15 z dne 7. 7. 2016 (Uradni list RS, št. 51/16), 26. in 31. točka obrazložitve.

razlagati v povezavi z načelom največje koristi otroka,⁶ ki se mora upoštevati pri razmerjih med starši in otroki.⁷

9. Ker je skrb za preživljanje otrok po Ustavi sestavni del pravic in dolžnosti staršev, Ustava pozitivno dolžnost države, da zagotovi otrokom posebno varstvo, izrecno zapoveduje za primer, če starši za otroke ne skrbijo (tretji odstavek 56. člena Ustave). Pozitivne dolžnosti države na tem področju so izraz posebej poudarjene potrebe po ustvarjanju pogojev za skladen otrokov razvoj, za katerega je zagotavljanje njegove socialne varnosti nepogrešljivo. Država posebno varstvo otrok in skrb zanje, katerih bistvena prvina je skrb za otrokovo socialno varnost, uresničuje na različne načine. Kakšne ukrepe bo država za to izbrala, Ustava ne določa, temveč to prepušča zakonski ureditvi. Človekove pravice in temeljne svoboščine otroka natančneje opredeljuje Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 15/90, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, 35/92, MP, št. 9/92 – KOP), ki v prvem odstavku 26. člena določa, da države pogodbenice priznavajo vsakemu otroku pravico do socialnega varstva in morajo v skladu s svojo notranjo zakonodajo sprejeti potrebne ukrepe za doseg popolne uresničitve te pravice.

10. Medtem ko iz besedila 54. člena Ustave izhaja, da imajo starši dolžnost preživljati otroke, iz tretjega odstavka 56. člena izhaja, naj zakonodajalec uredi položaje, v katerih starši za otroke ne skrbijo ali ti nimajo ustrezne družinske oskrbe. Ustava torej glede vsebinskega urejanja takih položajev zakonodajalcu, skladno z drugim odstavkom 15. člena Ustave, izrecno nalaga, naj uredi način njihovega uresničevanja.⁸ Tako je npr. država uredila krog upravičencev in pogoje za nadomestila za neplačane preživnine v Zakonu o Javnem štipendijskem, razvojnem, invalidskem in prežvninskem skladu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 78/06 – uradno prečiščeno besedilo, 106/12 in 39/16 – v nadaljevanju ZJSRS). Država pa lahko položaj prežvninskih upravičencev uredi tudi na druge načine, ne le z omenjenim zakonom, a mora, kadar z njimi poseže v razmerja, ki niso zgolj razmerja med starši in otroki ali med državo in prežvninskimi upravičenci, pri tem spoštovati tudi pravice drugih. Kadar na primer poseže v odnos med prežvninskim upravičencem in upnikom prežvninskega zavezanca (npr. starša), mora tehtati tudi poseg v pravice upnika.

11. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je pravica do zakonite preživnine izraz človekove pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave.⁹ Vendar pa nasproti tej pravici

⁶ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-116/03, 8. točka obrazložitve.

⁷ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-116/03, 8. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-118/09 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 52/10, in OdlUS XIX, 6), 10. točka obrazložitve.

⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-47/15 z dne 24. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 76/15), 16., 17. in 19. točka obrazložitve.

⁹ Glej prav tam, 13. točka obrazložitve.

v postopku osebnega stečaja stoji ločitvena pravica upnika, ki je prav tako ustavnopravno zavarovana s 33. členom Ustave.¹⁰ Gre torej za položaj, ko si konkurirata pravna položaja zasebnega prava (preživninski upravičenec in ločitveni upnik), ki sta oba ustavnopravno varovana. Pri prvem položaju je treba poleg tega upoštevati, da preživninski upravičenci, ki so otroci, uživajo po Ustavi zagotovljeno posebno varstvo in skrb. Predlagatelj morebitnega neskladja z vidika 33. člena Ustave ne uveljavlja, temveč zatrjuje, da zakonodajalec ni v zadostni meri upošteval ustavno zapovedanega posebnega varstva otrok in skrbi zanje. Ustavno sodišče je glede na to moralo presoditi, ali izpodbijana zakonska ureditev zadosti zapovedani dolžnosti posebnega varstva otrok in skrbi zanje in s tem pozitivni dolžnosti države, da na zakonodajni ravni z ukrepi zagotovi otrokom posebno varstvo.

12. Varstvo preživninskih upravičencev, ki so otroci, in skrb zanje v ZFPPIPP nista bila spregledana. V postopkih osebnega stečaja izpodbijani 391. člen ZFPPIPP daje tem terjatvam prednost pri poplačilu iz splošne stečajne mase. Poleg tega se zrcali tudi v drugem odstavku 408. člena ZFPPIPP, ki določa, da odpust obveznosti na te terjatve ne učinkuje. Dolžnik je preživnino še vedno dolžan.¹¹ Končno se posebno varstvo in skrb kažeta v obsegu premoženja, ki je prednostno na razpolago preživninskim upravičencem. Preživninske terjatve se namreč kot prednostne terjatve poplačajo iz splošne razdelitvene mase, ki obsega vse dolžnikovo premoženje, razen premoženja, ki spada v posebno razdelitveno maso. Kot je že bilo pojasnjeno, je prednostno poplačilo v izvršilnem postopku omejeno zgolj na nepremičnino, ki je predmet izvršbe.

13. Vendar pa predlagatelj meni, da prvi dve opisani ugodnosti preživninskih upravičencev v ZFPPIPP ne zadoščata, in se zavzema, da bi morali imeti preživninski upravičenci, ki so otroci, prednost tudi pred ločitvenimi upniki pri poplačilu iz posebne, in ne le splošne razdelitvene mase. Ustavno sodišče je že obrazložilo, da posebno varstvo otrok in skrb zanje kot objektivna ustavna vrednota, katere bistvena prvina je pravica otroka do socialne varnosti, v Ustavi nista opredeljena ter da je zato nujno, da se uredita na zakonodajni ravni.¹²

14. Skrb za posebno varstvo otrok, ko s preživninsko terjatvijo kot upniki prezadolženega starša konkurirajo z drugimi njegovimi upniki v postopku osebnega stečaja, ni bila prezrta. Zakonodajalec je zaradi posebnega varstva otrok in zagotavljanja njihovega socialnega varstva posegel tudi izven razmerja med starši in otroki, torej v druga razmerja, tj. v razmerje med prezadolženim roditeljem in njegovimi upniki (to je upniki s prednostnimi

¹⁰ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. Up-179/12 z dne 16. 9. 2014, 12. točka obrazložitve, in št. U-I-47/15, 12. točka obrazložitve.

¹¹ Na drugi strani odpust obveznosti učinkuje na terjatve ločitvenih upnikov, in sicer tako, kot je že bilo pojasnjeno, da tudi teh (poleg navadnih terjatev) s pravnomočnostjo odpusta obveznosti ni več mogoče sodno uveljaviti (prvi odstavek 409. člena ZFPPIPP).

¹² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-47/15, 19. točka obrazložitve.

terjatvami¹³ v postopku osebnega stečaja). Predlagatelj kljub temu tej ureditvi očita, da ne zadosti razloženim ustavnim zahtevam (8. do 10. točka obrazložitve te odločbe). Vendar ima država na področju zagotavljanja socialne varnosti otrok, za katere starši ne skrbijo, v okviru zakonskega pridržka določeno polje proste presoje glede izbire ukrepov. Ustavna presoja ureditve, s katero zakonodajalec zasleduje varstvo otrok, a ne ureditve z neposredno obveznostjo države (kot je npr. ZJSRS), temveč ureditve, ki posega v pravne položaje drugih oseb, mora biti zadržana in mora upoštevati tudi pravice in pravne položaje slednjih. Omejiti se mora zato na presojo, ali očitana pomanjkljivost ureditve prizadeva samo jedro pravice otrok do socialne varnosti v položaju, če starši zanje ne skrbijo, kar sproži potrebo po intervenciji države. Tega učinka očitani opustitvi ni mogoče očitati. Sámó jedro pravice izhaja iz obveznosti, ki jih ima država v primeru neplačanih preživnin, ne pa morda iz obveznosti, ki bi jih imeli hipotekarni upniki preživninskih zavezancev do preživninskih upravičencev. Opustitev zakonodajalca, da uredi še poseben položaj otrok upnikov preživninske terjatve v razmerju do hipotekarnih upnikov, ne pomeni, da gre za protiustavno pravno praznino. Zato izpodbijana ureditev ni v neskladju s 56. členom Ustave.¹⁴

15. Po presoji Ustavnega sodišča tako opisane prednosti, ki jih uživajo preživninski upravičenci v postopku osebnega stečaja, zadostijo ustavno zapovedani dolžnosti posebnega varstva otrok in skrbi zanje. Glede na to 371. in 390. člen ZFPPIPP nista v neskladju s prvim odstavkom 54. člena in prvim odstavkom 56. člena Ustave.

B. – III.

Presoja z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave

16. Predlagatelj izpodbijani ureditvi očita, da nerazumno razlikuje med ureditvijo razmerja in vrstnega reda poplačila med hipotekarnimi upniki (ločitvenimi upniki) in upravičenci do zakonite preživnine po ZIZ in po ZFPPIPP. Ta očitek je Ustavno sodišče presojalo z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave.

17. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati

¹³ Člen 390 ZFPPIPP. Seveda imajo prednost tudi pred upniki z navadnimi terjatvami, ker se prednostne terjatve poplačajo pred navadnimi (359. člen ZFPPIPP).

¹⁴ Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da prednost preživninskih upravičencev v izvršilnem postopku ob razdelitvi kupnine za prodano nepremičnino pomeni poseg v pravico hipotekarnih (ločitvenih) upnikov. To pomeni, da je predlagatelj v bistvu predlagal, naj država posebno skrb za otroke, za katere starši ne skrbijo, udejanji s posegom v pravice drugih. Zato ga je presojalo z vidika posega v 33. člen Ustave (pravica do zasebne lastnine). Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-47/15.

enako in v bistvenem različne položaje različno.¹⁵ Ni mogoče izključiti, da si položaji, ki jih urejata zakona, niso v bistvenem podobni. Tako ZIZ kot ZFPPIPP urejata dolžniško-upniške položaje, in sicer tiste, ko je upnik v položaju, da ne prejme dogovorjenega poplačila terjatve v obligacijskem razmerju ali kakorkoli drugače določene terjatve in za poplačilo sproži ustrezen prisilni postopek pred oblastnim organom (sodiščem). V tem sta si postopka izvršbe in insolventnega ali stečajnega postopka podobna. Vendar pa med njima obstajajo tudi pomembne razlike. Pri presoji, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene za odgovor na to vprašanje, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.¹⁶ Predmet pravnega urejanja je ureditev položaja preživninskega zavezanca kot dolžnika na eni strani in posledično položaja njegovega upnika na drugi. Da bi Ustavno sodišče lahko presodilo skladnost izpodbijane ureditve s splošnim načelom enakosti, je treba torej najprej ugotoviti, ali gre pri primerjanih ureditvah po ZIZ in ZFPPIPP za položaja, ki sta si v bistvenem enaka.

18. Na podlagi 197. člena ZIZ se iz zneska, dobljenega od prodaje nepremičnine v primeru izvršbe na nepremičnine, poplačajo najprej stroški izvršilnega postopka, nato davek na dodano vrednost oziroma davek na promet nepremičnine, ki se po predpisih obračuna od prodaje nepremičnine, in za zadnje leto zapadle davščine, ki obremenjujejo prodano nepremičnino, nazadnje (znotraj 197. člena ZIZ) pa terjatve iz naslova zakonite preživnine, in sicer za zakonito preživnino, ki je zapadla v zadnjem letu pred izdajo sklepa o izročitvi nepremičnine kupcu,¹⁷ terjatve iz naslova odškodnine za škodo, nastalo zaradi zmanjšanja življenjske aktivnosti ali zmanjšanja oziroma izgube delovne zmožnosti, in terjatve iz naslova odškodnine za izgubljen preživnino zaradi smrti tistega, ki jo je dajal, terjatve delavcev iz delovnega razmerja z dolžnikom ter terjatve prispevkov za socialno zavarovanje, zapadlih za zadnje leto, in sicer ne glede na to, ali so te terjatve zavarovane z zastavno pravico na prodani nepremičnini ali ne. Da bi prišle v poštev za poplačilo, morajo biti navedene terjatve (razen stroškov izvršilnega postopka in davka na dodano vrednost oziroma davka na promet nepremičnine) priglašene najkasneje na razdelitvenem naroku in dokazane z izvršilnim naslovom. Šele po poplačilu prednostnih terjatev iz 197. člena¹⁸ se po 198. členu ZIZ poplačajo terjatve, ki so zavarovane z zastavno pravico (med drugim tudi s pogodbeno hipoteko), terjatve upnikov, na katerih predlog je sodišče dovolilo izvršbo, zemljiški dolg ter nadomestila za osebne služnosti, stavbne pravice in stvarna bremena, ki s prodajo ugasnejo. Zakonita preživnina se torej po ZIZ poplača prednostno, a ne absolutno. Poplača se pred nekaterimi drugimi terjatvami, tudi terjatvami, ki so zavarovane z zastavno pravico, a le pri zneskih, pridobljenih iz prodaje nepremičnin. Pri izvršbi na nepremičnine ni tako.

¹⁵ Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018, 10. točka obrazložitve, in št. U-I-50/16 z dne 6. 6. 2018, 9. točka obrazložitve.

¹⁶ Prav tam.

¹⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-47/15.

¹⁸ V delu, v katerem imajo prednost (za tiste, katerih prednost je zgolj v določenem delu oziroma časovnem obsegu).

19. V postopku osebnega stečaja pa so terjatve na podlagi zakonite preživitve t. i. prednostne terjatve (prvi odstavek 390. člena ZFPPIPP), ki se iz splošne razdelitvene mase poplačajo pred navadnimi in podrejenimi terjatvami (prvi odstavek 359. člena v zvezi s prvim odstavkom 383. člena ZFPPIPP). Iz posebne razdelitvene mase se poplačajo le, če pride do prenosa premoženja, ki ostane po celotnem plačilu terjatev iz drugega in tretjega odstavka 371. člena ZFPPIPP v splošno razdelitveno maso. Opisana ureditev pomeni, da imajo terjatve na podlagi zakonite preživitve prednost le pri poplačilu iz splošne razdelitvene mase, nimajo pa t. i. absolutne prednosti, torej ne pri poplačilu iz posebne razdelitvene mase. Torej tako po ZFPPIPP kot po ZIZ obstajajo omejitve pri poplačilu terjatev iz zakonite preživitve, a so urejene različno, pri čemer je več možnosti za poplačilo pri postopku po ZIZ. Predvsem je pomembno, da se terjatev iz naslova zakonite preživitve v postopku po ZIZ lahko poplača pred terjatvami, zavarovanimi z zastavno pravico. Če bi se torej nepremičnina stečajnega dolžnika prodajala v okviru postopka po ZIZ, bi se terjatev iz zakonite preživitve poplačala pred terjatvami stečajnega upnika, zavarovanimi z zastavno pravico, v postopku po ZFPPIPP pa ne (začetek stečaja namreč ne vpliva na izvršilni postopek¹⁹).

20. Nadalje, med obema zakonskima ureditvama je različno urejen tudi obseg prednosti za poplačilo terjatev iz naslova zakonite preživitve. Po ZIZ imajo preživitvene terjatve prednost le pri izvršbi na nepremičnine (197. člen ZIZ), medtem ko je po ZFPPIPP terjatev mogoče zahtevati iz splošne stečajne mase, ki jo sestavlja vse premoženje stečajnega dolžnika, razen premoženja, ki spada v posebno stečajno maso (prvi odstavek 225. člena v zvezi s prvim odstavkom 383. člena ZFPPIPP), pri čemer je treba upoštevati še posebna pravila o stečajni masi v osebnem stečaju iz 389. člena ZFPPIPP. Prednost pri poplačilu se torej razteza na bistveno večji obseg premoženja kot v izvršilnem postopku, kjer se prednost razteza le na nepremičnine, vendar pa je treba upoštevati tudi, da splošne stečajne mase morda v posameznem primeru ne bo veliko oziroma dovolj za poplačilo, če to povzročijo terjatve, zavarovane z zastavno pravico.

21. Razlika se kaže tudi v pravnih posledicah odpusta obveznosti na terjatev ločitvenega upnika in terjatev preživitvenega upravičenca v primeru postopka osebnega stečaja.²⁰ Po drugem odstavku 408. člena ZFPPIPP odpust obveznosti ne učinkuje na preživitvene terjatve. Na drugi strani odpust obveznosti učinkuje na terjatve ločitvenih upnikov, in sicer tako, da tudi teh (poleg navadnih terjatev) s pravnomočnostjo odpusta obveznosti ni več mogoče sodno uveljaviti (prvi odstavek 409. člena ZFPPIPP). Instituta, ki bi bil temu primerljiv, v izvršilnem postopku ni. Zato take oblike prednosti, kot jo lahko preživitveni upravičenec uživa v postopku osebnega stečaja, v izvršilnem postopku ne more uživati.

22. Opisane razlike med izvršilnim postopkom in postopkom osebnega stečaja same po sebi še ne pomenijo, da gre pri ureditvi po ZIZ in po ZFPPIPP za tako različno obravnavo preživitvenih terjatev, ki bi pomenila neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

¹⁹ Drugi odstavek 390. člena v zvezi s 132. členom ZFPPIPP.

²⁰ Glej tudi 12. točko te odločbe.

Kolikor je različnost odsev zasledovanja različnosti predmeta pravnega urejanja, načelo enakosti pred zakonom terja temu ustrezno različno (in ne enako) obravnavo.

23. Za postopek osebnega stečaja je bistveno, da je dolžnik insolventen, da torej bodisi v daljšem obdobju ni sposoben poravnati vseh svojih obveznosti, ki so zapadle v tem obdobju (trajnejša nelikvidnost), bodisi postane dolgoročno plačilno nesposoben (prvi odstavek 14. člena ZFPPIPP). Insolventnost je torej nujna predpostavka za začetek postopka osebnega stečaja. Namen postopka osebnega stečaja je, da bi vsi upniki iz premoženja stečajnega dolžnika prejeli plačilo svojih navadnih terjatev do stečajnega dolžnika hkrati in v enakih deležih (prvi odstavek 382. člena ZFPPIPP). V okviru začetega postopka osebnega stečaja pa je dolžniku omogočena sanacija njegovega insolventnega stanja z izvedbo postopka za odpust obveznosti ob predpostavki, da dolžnik resno in odgovorno ter aktivno deluje v prizadevanju pridobitve sredstev za poplačilo njegovih upnikov v času trajanja preizkusne dobe. Osebni stečaj tako omogoča stečajnemu dolžniku, da se mu, pod določenimi pogoji ponovno, torej po izgubi premoženja, omogočita dostojno življenje in možnost preživetja.²¹ Postopek osebnega stečaja ne zasleduje le takih ciljev kot izvršilni postopek. Posledično tudi položaj upnika ni varovan do enake mere, kajti poskuša se varovati tudi dolžnika, in sicer s ciljem, da bo terjatve le omejeno poplačal, kar mu bo omogočilo novo možnost finančnega preživetja in s tem tudi zasebnega življenja. Drugačne pa so značilnosti izvršilnega postopka, kajti tam dolžnik ni (nujno) insolventen v pomenu ZFPPIPP, temveč lahko na primer le odklanja plačilo zapadle terjatve. Dolžnika se ne ščiti z enakimi cilji, in upniki lahko tudi z več izvršbami posegajo v njegovo premoženje, vse dokler niso popolnoma poplačani. To v postopku osebnega stečaja ni mogoče. V izvršilnem postopku tudi ni zagotovljeno, da so upniki poplačani hkrati in v enakih deležih, saj je vrstni red poplačila iz istega predmeta izvršbe odvisen od pridobitve pravice do poplačila iz tega predmeta (prvi odstavek 12. člena ZIZ). Namen izvršilnega postopka je sicer poplačilo upnika, a v drugačnih okoliščinah in zato pod drugačnimi pogoji. Upniki so zato različno varovani oziroma imajo različen pravni položaj. Opisane razlike v ciljih izvršilnega postopka in postopka osebnega stečaja se tako odražajo tudi v razlikah med obema zakonskima ureditvama.

24. Opisani različni cilji in različne ureditve so povezani tudi s predmetom pravnega urejanja, kot je pojasnjen v 17. točki te odločbe. Ker položaj upnika posledično vpliva na položaj dolžnika in obratno, predmeta pravnega urejanja ne gre razumeti zgolj v urejanju pravnega položaja upnika glede terjatve zakonite preživnine, temveč tudi, kako je posledično urejen položaj dolžnika. Položaji upnikov in dolžnikov, tudi v primeru terjatev zakonite preživnine, ki jih urejata zakona, niso v bistvenem enaki. Zato je različna ureditev dopustna.²² Razlike med izvršilnim postopkom in postopkom osebnega stečaja

²¹ Š. Ivanjko, Nujnost urejanja "osebnega" stečaja, Podjetje in delo, št. 6–7 (2005), str. 1096–1108.

²² Glej podobno tudi stališče Evropskega sodišča za človekove pravice, ki presoja prepoved neenake obravnave po 14. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP), v sodbi v zadevi *Spadea in Scalabrino proti Italiji* z

torej pomenijo, da sta si položaja v bistvenem različna in da je zakonodajalec smel položaja tudi različno urediti. Izpodbijana ureditev zato ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

25. Glede na navedeno 371. in 390. člen ZFPPIPP, kolikor se nanašata na poplačilo terjatev otrok na podlagi zakonite preživnine, nista v neskladju z Ustavo.

C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

dne 28. 9. 1995, 45. točka. Glej tudi P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn in L. Zwaak (ur.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4. izdaja, Intersentia, Antwerpen-Oxford 2006, str. 1038.