



Številka: U-I-414/20-13

Datum: 3. 5. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Višjega sodišča v Ljubljani, na seji 3. maja 2023

odločilo:

- 1. Deveti odstavek v zvezi s 1. točko drugega odstavka 112. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo in 178/21 – popr.) je v neskladju z Ustavo.**
- 2. Državni zbor mora ugotovljeno neskladje iz prejšnje točke odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Do odprave ugotovljene protiustavnosti se uporablja deveti odstavek v zvezi s 1. točko drugega odstavka 112. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Sodišče prve stopnje je v sprožilnem primeru na temelju devetega odstavka 112. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (v nadaljevanju ZFPPIPP) po uradni dolžnosti presodilo, da obstaja razlog za razrešitev upravitelja v postopku osebnega stečaja. Z dopisom Ministrstva za pravosodje je bilo namreč obveščeno o začasni ustavitvi njegovega imenovanja v novih zadevah na podlagi 1. točke drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP. Višje sodišče v Ljubljani, ki odloča o upraviteljevi pritožbi, vlaga zahtevo za oceno ustavnosti devetega odstavka v zvezi s 1. točko drugega odstavka 112. člena

ZFPPIPP. Drugi odstavek 112. člena ZFPPIPP v 1. točki določa, da mora minister, pristojen za pravosodje, začasno ustaviti imenovanje posamezne osebe za upravitelja v novih zadevah, če je proti njej uveden kazenski postopek zaradi suma storitve kaznivega dejanja iz tretjega odstavka 108. člena ZFPPIPP in je v tem postopku obtožnica postala pravnomočna ali je na podlagi obtožnega predloga razpisana glavna obravnava. Tretji odstavek 108. člena navedenega zakona opredeljuje¹ (i) kazniva dejanja, storjena z naklepom, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, ter (ii) določena kazniva dejanja tudi za primere, kadar so izvršena iz malomarnosti, in sicer povzročitev smrti iz malomarnosti, hude telesne poškodbe, posebno hude telesne poškodbe, ogrožanje varnosti pri delu, prikrivanje, izdajo in neupravičeno pridobitev poslovne tajnosti, pranje denarja, izdajo uradne tajnosti, povzročitev splošne nevarnosti ali izdajo državne tajnosti. Deveti odstavek 112. člena ZFPPIPP določa obveznost sodišča, da v roku treh delovnih dni po prejemu obvestila o vpisu začasne ustavitve imenovanja (tudi po drugem odstavku 112. člena ZFPPIPP) v evidenco upraviteljev upravitelja, čigar imenovanje v novih postopkih je začasno ustavljeno, razreši v vseh postopkih zaradi insolventnosti, v katerih je bil imenovan. Po mnenju predlagatelja navedena ureditev nasprotuje načelu enakosti (14. člen Ustave), pravici do izjave (22. člen Ustave), pravici do sodnega varstva (23. člen Ustave), pravici do pravnega sredstva (25. člen Ustave), domnevi nedolžnosti (27. člen Ustave), svobodi dela (49. člen Ustave) in pravici do svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave).

2. Predlagatelj uvodoma pojasnjuje, da izpodbijani prvostopenjski sklep formalno temelji le na devetem odstavku 112. člena ZFPPIPP. Zato 1. točka drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP strogo gledano ne pomeni določbe, ki bi jo v skladu s 156. členom Ustave in 23. členom Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) moral uporabiti pri odločanju v pritožbenem postopku. Kljub temu je po mnenju predlagatelja ključna tesna vsebinska povezava obeh pravnih podlag, ki naj bi dopuščala le skupno presojo devetega odstavka 112. člena v zvezi s 1. točko drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP.² Predlagatelj meni, da v nasprotnem primeru celovita in vsebinska presoja ustavnosti devetega odstavka 112. člena ZFPPIPP ne bi bila mogoča in bi bila sodišču odvzeta možnost zahtevati oceno ustavnosti te določbe, ki se sicer tudi izrecno sklicuje na ravno tako protiustavni drugi odstavek 112. člena ZFPPIPP. Navaja, da ima sicer tehtne pomisleke zoper ustavno skladnost tudi samo devetega odstavka 112. člena ZFPPIPP (brez povezave z drugim odstavkom), saj naj bi tudi ta

¹ Opredelitev se nanaša na opredelitev pogoja osebe, ki je vredna javnega zaupanja iz 7. točke drugega odstavka 108. člena ZFPPIPP, ki je eden izmed pogojev za izdajo dovoljenja za opravljanje funkcije upravitelja.

² Ustavno sodišče v nadaljevanju te odločbe za začasno ustavitev imenovanja upravitelja v novih zadevah po 1. točki drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP in za njegovo razrešitev v vseh tekočih zadevah po devetem odstavku 112. člena ZFPPIPP skupaj uporablja izraz suspenz upravitelja.

sam po sebi nesorazmerno posegal v pravni položaj upravitelja in kršil njegove ustavne pravice.

3. S sklicevanjem na domnevo nedolžnosti predlagatelj poudarja, da so oblastni posegi v posameznikove (upraviteljeve) pravice pred pravnomočnostjo obsodilne sodbe dopustni le izjemoma in ob spoštovanju načela sorazmernosti pod pogoji iz 22. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZKP). Ta za primer predpisane omejitve pravic v primeru uvedbe kazenskega postopka ob odsotnosti posebne zakonske ureditve določa, da nastanejo posledice omejitev s pravnomočnostjo obtožnice; pri kaznivih dejanjih, za katera je kot glavna kazen predpisana denarna kazen ali zapor do treh let, pa z dnem, ko je izdana obsodilna sodba (ne glede na njeno pravnomočnost). Za večji (tudi začasen) poseg v ustavne pravice bi moral zakonodajalec po mnenju predlagatelja izkazati posebej utemeljene razloge, ki pa (iz zakonodajnega gradiva) niso razvidni. Suspenz je namreč nujna posledica pravnomočne obtožnice oziroma razpisane glavne obravnave na podlagi obtožnega predloga v povezavi z zelo širokim naborom kaznivih dejanj.³ Po mnenju predlagatelja tako širok nabor kaznivih dejanj krši domnevo nedolžnosti oziroma jo z institutom suspenza nedopustno obide, saj že ob uvedbi postopka ustvarja enake omejitve kot pravnomočna obsodilna soba. Predlagatelj opozarja, da je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995 (Uradni list RS, št. 41/95, in OdlUS IV, 54) v sklopu presoje pogojev za imenovanje notarjev zavzelo stališče, da je v nasprotju z domnevo nedolžnosti in prepovedjo nedopustnega omejevanja ustavnih pravic, če zakonodajalec osebi odreče javno zaupanje zgolj na podlagi obstoja kazenskega postopka, ker s tem predpiše prepoved pridobitve poklica oziroma škodljive posledice kaznivega dejanja brez pravnomočne sodbe.

4. Širše zasnovan suspenz in razrešitev bi bila po naziranju predlagatelja lahko predvidena le v posebej utemeljenih primerih in ne za vsa dejanja, pri katerih sicer po splošni ureditvi šele pravnomočna obsodba pomeni, da upravitelj ni vreden zaupanja v smislu pogoja za izdajo dovoljenja za opravljanje te funkcije.⁴ Predlagatelj opozarja, da je obravnavana ureditev suspenza upravitelja po dejanskih učinkih enakovredna (začasni) popolni prepovedi opravljanja poklica oziroma dejavnosti, ki upravitelju in osebam, ki so udeležene v njegovem podjemu (z njihovimi družinami), zagotavlja existenco. Iz navedenega razloga po mnenju predlagatelja celo huje posega v upraviteljev položaj kot (začasna) prepoved pridobitve poklica. Navedeno naj bi veljalo tudi v sprožilnem primeru⁵ suspenza na podlagi vložitve obtožnega predloga in

³ Te določa 1. točka drugega odstavka 112. člena v zvezi s tretjim odstavkom 108. člena ZFPPIPP.

⁴ Točka 7 drugega odstavka 108. člena v zvezi s 1. točko drugega odstavka in devetim odstavkom 112. člena ZFPPIPP.

⁵ Upravitelj v pritožbi, o kateri odloča predlagatelj, navaja, da je bilo njegovo imenovanje v novih zadevah ustavljeno na podlagi obtožnega predloga in razpisane glavne obravnave.

razpisane glavne obravnave. V upravnem sporu ima sicer upravitelj formalno zagotovljeno sodno varstvo zoper odločbo ministrstva, a je to omejeno na preverjanje uvedbe kazenskega postopka iz 1. točke drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP. Predlagatelj opozarja, da sodišče (ali drug organ) ne more odločati o tem, ali je glede na vrsto in težo širokega spektra očitanih kaznivih dejanj ter glede na vse druge okoliščine primera oseba (ne)vredna javnega zaupanja. Poleg tega upravitelj v postopkih suspenza in razrešitve ne more uveljavljati (olajševalnih) okoliščin primera. Predlagatelj opozarja, da v tej fazi tudi kazensko sodišče še ne opravi polnega preizkusa utemeljenosti obtožnega predloga oziroma ga opravi le na podlagi navedb v obtožnem predlogu.⁶ Suspenz, ki traja do pravnomočnosti odločitve v kazenskem postopku,⁷ je odvisen od delovanja organov v kazenskem postopku in lahko pomeni za upravitelja dalj časa (več let) negotovo dejstvo. Po mnenju predlagatelja je zakonodajalec že uzakonil ustavno skladno (kontradiktorno s preizkusom (ne)vrednosti javnega zaupanja) ureditev suspenza v disciplinskem postopku.⁸ Ob tem je v primeru hujših kršitev, ki imajo lahko za posledico trajni odvzem dovoljenja, začasna prepoved omejena na največ eno leto.⁹ Predlagatelj opozarja, da je ukrep razrešitve po devetem odstavku 112. člena ZFPPIPP dokončen, nepovraten in po vsebini enak, kot ga sodišče upravitelju izreče v rednem postopku razrešitve, v katerem pogoje zanjo (vsebinsko) presoja in ima tudi enake pravne posledice.¹⁰ Zanj pomeni takojšnjo izgubo vseh dosedanjih poslov in prepoved opravljanja funkcije za nedoločen čas v prihodnosti.

5. Predlagatelj opozarja, da sodišča v primeru presoje po devetem odstavku 112. člena ZFPPIPP ne odločajo vsebinsko. Prvostopenjsko sodišče tako v roku treh delovnih dni po prejemu obvestila le preizkusi obstoj formalnega pogoja (tj. vpis začasne ustanovitve imenovanja v novih zadevah v evidenco upraviteljev). Enako velja za predlagatelja, ki odloča na pritožbeni stopnji. V enakem položaju je predhodno tudi že Ministrstvo za pravosodje, ki odločbo o začasni ustavitvi imenovanja v novih zadevah po drugem odstavku 112. člena ZFPPIPP izda po uradni dolžnosti na podlagi obvestila kazenskega sodišča. Po mnenju predlagatelja gre za prazno vodenje pravnih postopkov, saj vsebinsko ne bi bilo nobene razlike, če bi ukrepe iz 112. člena ZFPPIPP izreklo že kazensko sodišče po pravnomočnosti obtožnice oziroma ob razpisu glavne obravnave na podlagi vloženega obtožnega

⁶ Predlagatelj se sklicuje na 435. člen ZKP.

⁷ Tretji odstavek 112. člena ZFPPIPP.

⁸ Člen 120.I ZFPPIPP.

⁹ Šesti odstavek 120.I člena ZFPPIPP.

¹⁰ Člen 118 (točke 1 do 4) in 119. člen v zvezi s 120. členom ZFPPIPP. Gre torej za razrešitev (i) v določenem postopku pod pogojem kršitve obveznosti upravitelja; (ii) v primeru odvzema dovoljenja; (iii) v primeru prenehanja dovoljenja (zaradi izgube državljanstva, odvzema poslovne sposobnosti, izgube zdravstvene zmožnosti, smrti, izjave o izbrisu iz seznama upraviteljev, ukrepa odvzema pravice opravljati funkcijo upravitelja na podlagi pravnomočne odločbe disciplinske komisije); (iv) zaradi nezmožnosti opravljati funkcijo upravitelja.

predloga. V sklopu primerjave z drugimi poklici, za katere je pomembno javno zaupanje, predlagatelj meni, da je presojana ureditev v nasprotju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Tako opozarja, da Zakon o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr. in 17/15 – v nadaljevanju ZSS) in Zakon o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11, 47/12, 19/15, 36/19, 139/20 in 54/21 – v nadaljevanju ZDT-1) obligatorni suspenz vežeta na zlorabo funkcije oziroma ga sicer pogojujeta s presojo vrednostne primernosti, pri čemer sodnik ali državni tožilec ne ostaneta brez sredstev za preživljanje.¹¹ Opozarja, da tudi področni zakoni, ki urejajo položaje odvetnika,¹² notarja¹³ in izvršitelja,¹⁴ ne predvidevajo (možnosti) suspenza v primeru uvedbe kazenskega postopka. Ta sicer tudi v primeru področne uporabe disciplinskih postopkov vselej zahteva vsaj predhodno izveden postopek (s preizkusom vrednostne primernosti), v katerem ima oseba možnost obrambe.

6. Zahteva za oceno ustavnosti je bila vročena Državnemu zboru. Ta s sklicevanjem na zakonodajno gradivo¹⁵ opozarja, da je pogoj za izdajo dovoljenja za opravljanje funkcije upravitelja tudi "javno zaupanje". Zato po mnenju Državnega zbora ni pomembno, ali je upravitelj v določeni fazi kazenskega postopka zaradi kaznivega dejanja, povezanega z opravljanjem njegovih nalog, ali pa gre za kaznivo dejanje, ki z njegovo funkcijo ni povezano in se preganja po uradni dolžnosti. Zaradi položaja, pristojnosti in zakonskih obveznosti upravitelja je glede na kriterij vrednostne primernosti po mnenju Državnega zbora sorazmerno, da se suspenz upravitelja veže že na trenutek pravnomočnosti obtožnice oziroma na glavno obravnavo, razpisano na podlagi obtožnega predloga, in ne šele na izdano (pravnomočno) obsodilno sodbo.

7. O zahtevi za oceno ustavnosti je mnenje podala tudi Vlada. Navaja, da gre pri suspenzu za ukrep začasne narave, ki preneha ob izpolnitvi zakonsko določenih pogojev (ob pravnomočni ustavitvi kazenskega postopka, pravnomočni zavrnilni ali oprostilni sodbi oziroma v primeru pravnomočne obsodilne sodbe ob pravnomočnosti odločbe o odvzemu dovoljenja).¹⁶ Ker upravitelj opravlja zakonske naloge v javnem

¹¹ Prim. 4. oddelek ZSS in 4. oddelek ZDT-1.

¹² Člen 61.b člen Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 46/16, 36/19 in 130/22 – ZOdv) ter 77.b člen Statuta Odvetniške zbornice Slovenije (Uradni list RS, št. 15/94, 10/95, 55/96, 4/2000, 13/02, 90/03, 131/04, 103/11, 86/13, 41/14, 47/19 in 58/21).

¹³ Člena 113.a in 121 Zakona o notariatu (Uradni list RS, št. 2/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 91/13 in 130/22 – ZN).

¹⁴ Člen 286.a 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, 11/18 in 36/21 – ZIZ).

¹⁵ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP-E), št. EPA: 1135-VI z dne 22. 4. 2013, str. 56.

¹⁶ Tretji odstavek 112. člena ZFPPIPP.

interesu, se med pogoji za izdajo dovoljenja in ves čas opravljanja funkcije zahteva, da je vreden javnega zaupanja.¹⁷ Po mnenju Vlade domneve nedolžnosti ni mogoče razumeti tako široko, da bi pred pravnomočnim zaključkom kazenskega postopka izključevala vrednotenje ravnanj posameznika, ki opravlja javno službo ali izvršuje javno pooblastilo.¹⁸ Ob tem je po mnenju Vlade treba upoštevati tudi cilje in namen stečajnega postopka, pri katerem morajo organi vodenja tega postopka ob zakonitosti varovati tudi videz javnega zaupanja. Zato je po mnenju Vlade strožja ureditev suspenza tudi dolžnost države, ki v javnem interesu in interesu strank stečajnega postopka ne posega prekomerno v pravice upraviteljev. Vlada opozarja, da je bila že po predhodni ureditvi¹⁹ predvidena obveznost ministra, pristojnega za pravosodje, da začasno ustavi imenovanje posamezne osebe za upravitelja v novih zadevah, če je proti njej začel kazenski postopek zaradi suma storitve kaznivega dejanja iz tretjega odstavka 108. člena ZFPPIPP.

8. Vlada dodatno opozarja, da sodišče tudi v skrajšanem postopku opravi formalni preizkus obtožnega predloga po prvem odstavku 435. člena ZKP in nato še materialni preizkus, ki obsega presojo, ali so podani pogoji za ustavitev kazenskega postopka po prvem odstavku 437. člena v zvezi s prvim odstavkom 277. člena navedenega zakona. Pred vložitvijo obtožnega predloga vrednotenje okoliščin opravi tudi tožilstvo. Po mnenju Vlade ima upravitelj zoper sklep o razrešitvi na podlagi devetega odstavka 112. člena ZFPPIPP tudi ustrezno sodno varstvo, saj so sodišča že preizkušala ugovore (tudi na temelju protiuustavnosti ureditve) upraviteljev zoper razrešitev na navedeni podlagi.²⁰ Upravitelj ima zoper odločbo o začasni ustavitvi imenovanja v novih zadevah (1. točka drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP) zagotovljen tudi upravni spor. Po mnenju Vlade presojana ureditev tudi ni v nasprotju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Vlada opozarja, da položaj sodnika in državnega tožilca nista primerljiva s položajem upravitelja, saj slednji ni pravosodni funkcionar. Poleg tega je za sodnika in tožilca predvidena tudi nezdržljivost funkcij in prepoved opravljanja pridobitnih dejavnosti.²¹ Po drugi strani pa ZFPPIPP upravitelju ne prepoveduje opravljanja druge pridobitne dejavnosti.

9. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila posredovana predlagatelju, ki se o njunih navedbah ni izjavil.

¹⁷ Točka 2 prvega odstavka 109. člena v zvezi s 7. točko drugega odstavka 108. člena ZFPPIPP.

¹⁸ Vlada se sklicuje na odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Zupančiča k odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-344/94 z dne 1. 6. 1995 (Uradni list RS, št. 41/95, in OdiUS IV, 54).

¹⁹ Torej pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 47/13).

²⁰ Ob tem se Vlada sklicuje na sklep Okrožnega sodišča v Kopru št. St 2894/2019 z dne 7. 9. 2020, sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. Cst 330/2020 z dne 8. 9. 2020 in sklep Višjega sodišča v Kopru št. Cpg 268/2010 z dne 27. 1. 2011.

²¹ Člen 41 ZSS in 47. člen ZDT-1.

B. – I.**Upravičenost predlagatelja za vložitev zahteve in obseg presoje Ustavnega sodišča**

10. Sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora na podlagi 156. člena Ustave in prvega odstavka 23. člena ZUstS prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. Tako prekinitvev postopka kot tudi to, da mora sodišče izkazati, da mora izpodbijano zakonsko določbo uporabiti v postopku, v katerem odloča, spadata v okvir procesne predpostavke iz 156. člena Ustave in iz prvega odstavka 23. člena ZUstS, ki mora biti izpolnjena za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona. Pri tem mora sodišče izkazati, da izpodbijanih zakonskih določb ni mogoče razložiti ustavnoskladno.²²

11. Predlagatelj izpodbija deveti odstavek v zvezi s 1. točko drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP. Zahtevi je priložil pravnomočen sklep o prekinitvi pritožbenega postopka do odločitve Ustavnega sodišča. Deveti odstavek 112. člena ZFPPIPP jasno določa obveznost sodišča, da upravitelja razreši v vseh postopkih, v katerih je bil imenovan, kadar je njegovo imenovanje v novih zadevah začasno ustavljeno (tudi²³) na podlagi 1. točke drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP. Procesne predpostavke za odločanje o zahtevi predlagatelja, ki odloča o pritožbi upravitelja zoper sklep o razrešitvi v vseh tekočih zadevah, so v delu devetega odstavka 112. člena ZFPPIPP torej očitno izpolnjene. Predlagatelj v povezavi s procesno predpostavko zveznosti za 1. točko drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP navaja, da ta strogo gledano ne pomeni določbe, ki bi jo moral uporabiti pri odločanju v pritožbenem postopku. Izpodbijani prvostopenjski sklep namreč neposredno temelji le na devetem odstavku 112. člena ZFPPIPP in s sklicevanjem le posredno tudi na 1. točki drugega odstavka navedenega člena, ki sicer neposredno pomeni podlago za obveznost ministra, da začasno ustavi imenovanje upravitelja v novih zadevah.²⁴

12. Zakonodajalec se je odločil za ureditev suspenza upravitelja v dveh delih na način, da minister, pristojen za pravosodje, najprej začasno ustavi imenovanje upravitelja v novih zadevah ob zakonskih pogojih po pravnomočnosti obtožnice

²² Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/14 z dne 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 24/15), 7. točka obrazložitve.

²³ Deveti odstavek 112. člena ZFPPIPP s sklicevanjem na celotni drugi in četrti odstavek 112. člena ZFPPIPP dolžnost sodišča, da upravitelja razreši, določa širše, a je za obravnavani primer upoštevna samo povezava s 1. točko drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP.

²⁴ Torej za vsa naklepna kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, in za določena kazniva dejanja, ki so storjena iz malomarnosti.

oziroma razpisani glavni obravnavi na podlagi obtožnega predloga.²⁵ Nato sodišča²⁶ upravitelja, čigar imenovanje v novih postopkih je začasno ustavljeno, razreši(jo) v vseh postopkih zaradi insolventnosti, v katerih je bil imenovan za upravitelja.²⁷ V teh okoliščinah je razumljivo, da so zakonski pogoji za ustavitev imenovanja v novih zadevah in razrešitev v tekočih zadevah vsebovani v okviru prvega dela postopka. Ker je opravljanje funkcije upravitelja v temelju pogojeno z vrednostjo javnega zaupanja, bi bilo nevzdržno, če bi bilo imenovanje upravitelja v novih zadevah ustavljeno, hkrati pa bi ta lahko nadaljeval delo v (vseh) tekočih zadevah (ali obratno). Javno zaupanje, ki se torej lahko razlaga samo enotno (za tekoče in nove postopke) kot pogoj za izdajo dovoljenja za opravljanje funkcije upravitelja, opredeljuje že 7. točka drugega odstavka 108. člena ZFPPIPP, pri čemer se izpodbijana zakonska ureditev v delu obveznosti ministra, da ustavi imenovanje v novih zadevah (1. točka drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP), sklicuje na nabor kaznivih dejanj, za katera je zakonodajalec v okviru tretjega odstavka 108. člena ZFPPIPP opredelil, da pravnomočna obsodba pomeni nevrednost javnega zaupanja že v smislu pogoja za pridobitev dovoljenja.

13. Minister mora ob izpolnitvi nedvoumnih zakonskih pogojev ustaviti imenovanje v novih zadevah in sodišča po prejemu njegovega obvestila tudi morajo razrešiti upravitelja v vseh tekočih zadevah. Ob tem je treba upoštevati tudi, da ZFPPIPP predvideva le najdaljše dopustne in hkrati zelo kratke roke od pravnomočnosti obtožnice oziroma razpisa naroka za glavno obravnavo (ob vloženem obtožnem predlogu) do obvezne razrešitve v vseh zadevah, in sicer za: (i) obvestilo sodišča ministru (o razpisani glavni obravnavi) – naslednji delovni dan;²⁸ (ii) odločitev ministra o začasni ustavitvi imenovanja v novih zadevah – tri delovne dni od dneva, ko minister izve za razlog o ustavitvi imenovanja v novih zadevah;²⁹ (iii) obvestilo ministrstva sodišču o vpisu odločitve v seznam – tri delovne dni od vpisa v seznam;³⁰ (iv) odločitev sodišča o razrešitvi v vseh zadevah – tri delovne dni po prejemu obvestila o vpisu ustavitve imenovanja v novih zadevah v seznam.³¹ Skupaj torej od pravnomočnosti obtožnice ali razpisa glavne obravnave do razrešitve upravitelja, ki učinkuje takoj,³² traja največ deset delovnih dni, od odločitve ministra pa največ šest delovnih dni. Ker zakon za posamezna dejanja predpisuje najdaljše dopustne roke, je v praksi seveda možno tudi hitrejše odločanje in ni izključeno niti, da se vsa opravila zgodijo celo isti dan. Sodišče hkrati s sklepom, s katerim odloči o razrešitvi prejšnjega

²⁵ Točka 1 drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP.

²⁶ Glede na zakonsko ureditev so to vsa okrožna sodišča, pri katerih upravitelj opravlja to funkcijo (111. člen ZFPPIPP).

²⁷ Deveti odstavek v zvezi s 1. točko drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP.

²⁸ Točka 1 sedmega odstavka 112. člena ZFPPIPP.

²⁹ Točka 2 šestega odstavka 112. člena ZFPPIPP.

³⁰ Peti odstavek 113. člena ZFPPIPP.

³¹ Deveti odstavek 112. člena ZFPPIPP.

³² Prvi odstavek 120. člena ZFPPIPP.

upravitelja, tudi imenuje novega,³³ pri čemer ZFPPIPP ne predvideva, da bi se z vidika upravitelja lahko vzpostavilo stanje pred razrešitvijo. Ne predvideva namreč, da bi se lahko razrešeni upravitelj v primeru ugotovitev kršitev pri njegovi razrešitvi in imenovanju novega ter ob razveljavitvi takega sklepa ponovno imenoval v zadevah, pri katerih je bil predhodno razrešen.³⁴ Če je vsebino odločanja zakonodajalec umestil v 1. točko drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP, je glede na navedeno (ob predpostavki tekočega rednega poslovanja upravitelja) težo posledic dejansko umestil v deveti odstavek 112. člena ZFPPIPP, kjer pa se vsebinske predpostavke ne preizkušajo (ponovno). Če ustavitev imenovanja v novih zadevah ni v skladu z Ustavo, to pomeni, da tudi razrešitev v tekočih zadevah ne more biti ustavnoskladna.

14. Zaradi nujne vsebinske enovitosti ustavitve imenovanja v novih in razrešitve v tekočih zadevah, ki jo opredeljuje enovit standard vrednosti javnega zaupanja; določitve vsebinskih pogojev za ustavitev imenovanja v 1. točki drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP in neposrednega sklicevanja devetega odstavka navedenega člena na njegov drugi odstavek; vzpostavljenega avtomatizma dejanj v enotni smeri upraviteljevega suspenza; nepovratnosti razrešitve v tekočih zadevah ter časovne osredotočenosti posameznih sicer tehnično ločenih dejanj ustavitve imenovanja v novih zadevah in razrešitve v tekočih je Ustavno sodišče štelo, da je predlagatelj izkazal procesno predpostavko zveznosti tudi glede 1. točke drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP. Navedenega zaključka ne spremeni dejstvo, da je zoper odločitev (odločbo) ministra o začasni ustavitvi imenovanja v novih zadevah dopusten upravni spor, saj zaradi zelo kratkih najdaljših zakonskih rokov (do največ šest delovnih dni) v povezavi s takojšnjim učinkovanjem razrešitve³⁵ in nesuspendivnostjo pritožbe³⁶ zoper sklep o razrešitvi v vseh tekočih zadevah na podlagi devetega odstavka 112. člena ZFPPIPP ni mogoče šteti, da bi bila zagotovljena učinkovitost tega pravnega sredstva in s tem prekinjena povezava med obema izpodbijanima podlagama. V tem času bi morala biti upravitelju vročena odločba o ustavitvi imenovanja v novih zadevah; upravitelj bi jo moral izpodbijati v upravnem sporu (z argumentom protiustavnosti ZFPPIPP v delu 1. točke drugega odstavka 112. člena) ter verjetno predlagati in utemeljiti odložitev izvrševanja odločbe ministra (32. člen Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1); Upravno sodišče bi moralo vsaj z začasno odredbo odločiti o predlogu odložitve izvrševanja odločbe ministra³⁷, pri čemer peti odstavek 32. člena ZUS-1 predvideva sedemdnevni instruksijski rok; in okrožna sodišča, pri katerih upravitelj opravlja svojo funkcijo,³⁸ bi morala biti obveščena o odložitvi izvrševanja pred odločitvijo o razrešitvi

³³ Drugi odstavek 116. člena ZFPPIPP.

³⁴ Prim. sklepa Ustavnega sodišča št. Up-228/17, U-I-36/17 z dne 19. 4. 2018 ter št. U-I-149/17, Up-854/17, Up-861/17, U-I-150/17, Up-871/17, U-I-154/17 z dne 21. 9. 2018.

³⁵ Prvi odstavek 120. člena ZFPPIPP.

³⁶ Tako v odsotnosti posebne ureditve splošna določba drugega odstavka 125. člena ZFPPIPP.

³⁷ Malo verjetna je namreč pravočasna končna odločitev Upravnega sodišča.

upravitelja v tekočih zadevah. Zaključka ne spremeni niti procesni položaj upravitelja (kot obdolženca), ki ima v primeru vložene obtožnice pravico nanjo podati ugovor v osmih dneh po njeni vročitvi,³⁹ pri čemer obtožnico preizkusi izvenobravnavni senat. Pravnomočna lahko postane šele, ko in če je ugovor zoper obtožnico zavržen.⁴⁰ V skrajšanem postopku sodišče po prejemu obtožnega predloga opravi njegov formalni⁴¹ in materialni preizkus⁴² na podlagi prvega odstavka 435. člena ZKP. Pred razpisom glavne obravnave ima (pogojeno z oceno hitrejšega poteka kazenskega postopka) tudi možnost opraviti predobravnavni narok.⁴³ Pristojno kazensko sodišče namreč v postopku preizkuša le obtožni akt, pri čemer tudi v okviru navedenih postopkov ni predviden preizkus vrednosti javnega zaupanja in okoliščin, ki so s tem povezane.⁴⁴ V skrajšanem postopku sodnik, kadar ne zazna formalnih pomanjkljivosti obtožnega akta, ob odreditvi vročitve obtožnega akta obdolžencu tudi takoj razpiše glavno obravnavo.⁴⁵ Ustavno sodišče je zato opravilo presojo v celotnem obsegu zahteve predlagatelja.

B. – II.

Presoja ustavnosti

15. Predlagatelj v zahtevi med drugim navaja, da je obravnavana ureditev upraviteljevega suspenza po učinkih enakovredna (začasni) popolni prepovedi opravljanja že pridobljenega poklica oziroma dejavnosti, ki upravitelju in osebam, udeleženi v njegovem podjetju (ter njihovim družinam), zagotavlja eksistenco. Opozarja, da gre pri upoštevnem katalogu kaznivih dejanj za zelo širok nabor, pri

³⁸ To je lahko tudi vseh enajst okrožnih sodišč.

³⁹ Prvi odstavek 274. člena ZKP.

⁴⁰ Če ugovor zoper obtožnico ni bil vložen ali je bil zavržen, postane ta pravnomočna z dnem, ko je senat, ki je obravnaval zahtevo predsednika senata, pred katerim naj bo glavna obravnavna (284. člen ZKP), odločil, da se z obtožnico strinja; če take zahteve ni bilo, pa z dnem, ko je predsednik senata razpisal predobravnavni narok (285. člen ZKP).

⁴¹ Člen 435 ZKP.

⁴² Prvi odstavek 437. člena v zvezi s prvim odstavkom 277. člena ZKP.

⁴³ Četrty odstavek 435. člena ZKP.

⁴⁴ Člen 20 ZKP določa, da je državni tožilec dolžan začeti kazenski pregon, če je podan utemeljen sum, da je storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, kolikor zakon ne določa drugače. Drugačna ureditev je predvidena za primere (praviloma blažjih kaznivih dejanj), ko državni tožilec oceni, da glede na okoliščine primera pregon ne bi bil smotrni (161.a–163. člen, 2. točka prvega odstavka 450.b člena in prvi odstavek 466. člena ZKP), pri čemer ta ocena nikakor ne sme biti samovoljna ali politična (glej Z. Fišer v: K. Šugman Stubbs et al., Temelji kazenskega procesnega prava, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2020, str. 208).

⁴⁵ Tretji odstavek 435. člena ZKP.

čemer ta niso vselej nujno povezana z vrednostnim kriterijem javnega zaupanja. Navaja tudi, da se upraviteljeva vrednostna (ne)primernost v nobeni fazi postopka sploh ne preizkuša in ob tem tudi ni zagotovljena upraviteljeva možnost izjave. Položaj je po naziranju predlagatelja še posebej zaostren v primeru, ko je suspenz posledica vložitve obtožnega predloga, na podlagi katerega je bila razpisana glavna obravnava, s čimer je predlagatelj soočen v sprožilnem primeru.

16. Upravitelj je organ postopka zaradi insolventnosti, ki opravlja svoje pristojnosti in naloge, določene v zakonu, (predvsem) zaradi varovanja in uresničitve interesov upnikov.⁴⁶ Imenovanje, nadzor, poklicno udejstvovanje in nagrajevanje upraviteljev so predmet zelo podrobnega zakonskega urejanja.⁴⁷ Kljub temu je opravljanje funkcije upravitelja ob izpolnitvi zakonskih pogojev tudi izraz svobodne odločitve posameznika, da se bo (tudi) na ta način ekonomsko udeleževal (oziroma se ne bo več udeleževal). Ustavno sodišče je zato zahtevo predlagatelja za oceno ustavnosti preizkusilo z vidika svobode dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave v zvezi s pravico do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka navedenega člena Ustave.

⁴⁶ Prvi odstavek 97. člena ZFPPIPP.

⁴⁷ Delo upravitelja lahko opravlja le oseba, ki ima veljavno dovoljenje ministra, pristojnega za pravosodje (prvi odstavek 108. člena ZFPPIPP). Dovoljenje se sme izdati (in odvzeti) samo na podlagi zakonskih pogojev (člena 108 in 109 ZFPPIPP). Upravitelj mora izbrati najmanj eno in lahko izbere vsa okrožna sodišča, pri katerih opravlja svojo funkcijo (111. člen ZFPPIPP). V posameznem postopku zaradi insolventnosti je lahko za upravitelja imenovana oseba, ki je vpisana v seznam upraviteljev in opravlja funkcijo pri določenem sodišču (115. člen ZFPPIPP). Upravitelja imenuje sodišče s sklepom o začetku postopka zaradi insolventnosti (prvi odstavek 116. člena ZFPPIPP). Sodišče mora za upravitelja imenovati vsakič drugo osebo iz seznama izbranih upraviteljev posameznega okrožnega sodišča (ob upoštevanju merila delovnih izkušenj za veliko gospodarsko družbo) po vrstnem redu, kot so navedeni v seznamu upraviteljev (tretji do šesti odstavek 116. člena ZFPPIPP). Upravitelj se imenuje kot fizična oseba (prvi odstavek 117. člena ZFPPIPP). Upravitelj se razreši na podlagi zakonsko določenih razlogov (118. člen ZFPPIPP). V stečajnem postopku upravitelj vodi posle insolventnega dolžnika v skladu s potrebami postopka in ga zastopa v sklopu zakonsko določenih nalog in pristojnosti (drugi odstavek 97. člena ZFPPIPP). Te je zavezan izvrševati v skladu z zakonom in pravili stroke (prvi odstavek 98. člena ZFPPIPP). Ravnati mora vestno in pošteno, z ustrezno profesionalno skrbnostjo ter tako, da ob spoštovanju načela enake obravnave (tretji odstavek 98. člena ZFPPIPP) varuje in uresničuje interese upnikov, ki ga morajo voditi pri opravljanju nalog in izvrševanju pristojnosti (drugi odstavek 98. člena ZFPPIPP). Zavezan je k rednemu in izrednemu poročanju (člena 99 in 100 ZFPPIPP). Sodnik, ki vodi postopek, daje upravitelju navodila za njegovo delo, ki so zanj obvezna (prvi odstavek 101. člena ZFPPIPP). V zvezi s svojim delom ima upravitelj pravico do nagrade, pri čemer sta njena višina in odmera zakonsko (člena 103 in 104 ZFPPIPP) in podzakonsko (114. člen ZFPPIPP) urejeni. Upravitelj ima tudi pravico do povračila stroškov, o čemer odloča sodišče (105. člen ZFPPIPP).

17. Svoboda dela po ustaljeni ustavnosodni presoji zagotavlja pravice, povezane z delom, kot so pravica do proste izbire zaposlitve, pravica do dostopnosti vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji in prepoved prisilnega dela.⁴⁸ Praviloma se uresničuje neposredno na podlagi Ustave.⁴⁹ Za uporabo navedene ustavne določbe ni pomembno, ali posameznik delo opravlja samostojno ali pa kot delavec v odvisnem delovnem razmerju.⁵⁰ Hkrati pomeni svoboda dela (prvi odstavek 49. člena Ustave) kot poseben izraz splošne svobode ravnanja⁵¹ ustavno jamstvo posameznika, ki mu zagotavlja možnost samostojnega in avtonomnega oblikovanja ekonomske eksistence ter v tem pogledu hkrati tudi možnost razvoja lastne osebnosti.⁵² V tem smislu zagotavlja svoboda dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave v povezavi z izrecno varovano prosto izbiro zaposlitve iz drugega odstavka istega člena Ustave tudi varstvo posameznikovega objektivno trajnega udejstvovanja z namenom vzpostavitve in ohranitve ekonomske podlage njegovega obstoja ter v tem pogledu tudi njegove družbenoekonomske vključenosti.⁵³

18. Z vpisom začasne ustavitve imenovanja upravitelja v novih zadevah v seznam upraviteljev⁵⁴ na podlagi odločitve ministra, pristojnega za pravosodje,⁵⁵ začne ustavitev pravno učinkovati. Če je kazenski postopek pravnomočno ustavljen ali je izdana zavrnilna oziroma oprostilna sodba, traja ta omejitev do pravnomočnosti te odločitve v kazenskem postopku.⁵⁶ Z vidika položaja upravitelja je nadalje pomembno, da ga morajo sodišča na podlagi devetega odstavka 112. člena ZFPPIPP v primeru začasne ustavitve imenovanja v novih zadevah razrešiti v vseh postopkih zaradi insolventnosti, v katerih je bil imenovan. Za odločanje so predvideni zelo kratki najdaljši dopustni roki.⁵⁷ Z izdajo sklepa o razrešitvi prenehajo pravica razrešenega upravitelja zastopati insolventnega dolžnika in vse njegove pristojnosti v postopku.⁵⁸ Pritožba upravitelja zoper sklep(e) o razrešitvi ni suspenzivna.⁵⁹ Če je prejšnji

⁴⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-388/14 z dne 17. 3. 2016, 14. točka obrazložitve.

⁴⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-139/94 z dne 30. 1. 1997 (Uradni list RS, št. 10/97, in OdlUS VI, 9), 11. točka obrazložitve.

⁵⁰ Tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-288/00 z dne 21. 3. 2002 (Uradni list RS, št. 32/02, in OdlUS XI, 44), 18. točka obrazložitve. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010 (Uradni list RS, št. 61/10).

⁵¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 27/09, in OdlUS XVIII, 12), 10. točka obrazložitve.

⁵² Takšno je tudi stališče nemškega Zveznega ustavnega sodišča v zadevi št. 1 BvR 596/56 z dne 11. 6. 1958 (BVerfGE 7, 397).

⁵³ Prim. tudi odločitev nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 1 BvR 532, 533/77, 419/78 in 1 BvL 21/78 z dne 1. 3. 1979 (BVerfGE 50, 362).

⁵⁴ Osmi in peti odstavek 112. člena ZFPPIPP.

⁵⁵ Točka 2 šestega odstavka v zvezi s 1. točko drugega odstavka 112. člena ZFPPIPP.

⁵⁶ Točka 1 tretjega odstavka 112. člena ZFPPIPP.

⁵⁷ Glej 13. točko obrazložitve te odločbe.

⁵⁸ Prvi odstavek 120. člena ZFPPIPP.

upravitelj razrešen, imenuje sodišče novega upravitelja s sklepom, s katerim odloči o razrešitvi prejšnjega upravitelja.⁶⁰ Z vidika upravitelja ima torej njegov suspenz v času trajanja najprej primerljive posledice kot odvzem dovoljenja. Hkrati posledice razrešitve upravitelja v tekočih zadevah dejansko presegajo čas trajanja suspenza. ZFPPIPP namreč glede na naravo postopkov insolventnosti s poudarjeno hitrostjo odločanja razumljivo (tudi po pravnomočnem končanju kazenskega postopka v korist upravitelja) ne predvideva vzpostavitve stanja pred razrešitvijo v smislu, da bi se lahko razrešeni upravitelj ponovno imenoval v zadevah, pri katerih je bil predhodno že razrešen (neodvisno od okoliščin primera in končanja kazenskega postopka tudi ne predvideva kakršnekoli oblike izravnave). Tudi v primeru pravnomočne ustavitve kazenskega postopka oziroma pravnomočne oprostilne ali zavrnilne sodbe upraviteljev položaj z vidika obsega poslovanja torej ni enak tistemu pred razrešitvijo. Presojana ureditev suspenza za upravitelja tako pomeni, da svojega dela neodvisno od lastne volje ne more več opravljati do pravnomočne ustavitve kazenskega postopka oziroma pravnomočnosti zavrnilne ali oprostilne sodbe v ustreznem kazenskem postopku, pri čemer učinek navedene ureditve v smislu posledic za njegovo tekoče poslovanje tudi presega čas trajanja suspenza, dokler na podlagi splošnega dodeljevanja zadev⁶¹ ne doseže ravni poslovanja pred suspenzom. Iz navedenega razloga presojana ureditev posega v upraviteljevo pravico do svobode dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave v zvezi s prosto izbiro zaposlitve iz drugega odstavka navedenega člena Ustave.

19. Skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave je človekove pravice mogoče omejiti samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Ustavno sodišče to določbo ustaljeno razlaga tako, da je človekove pravice mogoče omejiti le v primerih, ki jih določa Ustava, zaradi varstva pravic drugih ali javne koristi.⁶² Predpogoj za ustavno dopustnost posega je torej, da poseg zasleduje ustavno dopusten cilj (t. i. test legitimnosti oziroma ustavne dopustnosti). Če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj, Ustavno sodišče preizkusi še, ali je poseg skladen z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti). Le če poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine prestane oba testa, je po ustaljeni ustavnosodni presoji dopusten.

20. Državni zbor in Vlada s sklicevanjem na zakonodajno gradivo opozarjata, da je namen izpodbijane ureditve suspenza upraviteljev zagotavljati zaupanje v delovanje upraviteljev in objektivno integriteto postopkov insolventnosti. Navedeno je glede na pomen upravitelja kot organa v postopku zaradi insolventnosti in njegove zakonsko

⁵⁹ Glej 13. točko obrazložitve te odločbe.

⁶⁰ Drugi odstavek 116. člena ZFPPIPP.

⁶¹ Tretji do šesti odstavek 116. člena ZFPPIPP.

⁶² Glej denimo odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 39/13, in OdlUS XX, 5), 47. točka obrazložitve.

določene naloge in pristojnosti ustavno dopusten cilj za omejitev pravice iz 49. člena Ustave. Ker presojeni poseg v obe pravici zasleduje ustavno dopusten cilj in s tega vidika ni nedopusten, je treba oceniti še, ali je zakonska ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu.⁶³

21. Ukrep, ki posega v človekovo pravico in svoboščino, je primeren, če je z njim dejansko mogoče doseči cilj, ki ga zasleduje, oziroma če lahko ukrep sam ali v kombinaciji z drugimi ukrepi prispeva k doseganju tega cilja. Izpodbijani ureditvi ni mogoče odreči primernosti, saj učinkuje na način, da se s trenutkom pravnomočnosti obtožnice oziroma razpisane glavne obravnave sprožijo zakonski postopki, na podlagi katerih se upravitelju onemogoči opravljanje njegove funkcije vse do pravnomočnega zaključka kazenskega postopka.

22. Da bi bil poseg ustavno dopusten, mora biti nujen za doseg cilja. Poseg v obravnavanem primeru zadosti merilu nujnosti, če je zasledovani cilj zaupanja v delovanje upraviteljev in objektivne integritete postopkov insolventnosti enako učinkovito mogoče doseči le na zakonsko urejen način in ne obstajata niti možnost dosega cilja brez posega niti blažji način, ki bi v manjši meri posegel v pravico do svobode dela v zvezi s prosto izbiro zaposlitve (49. člen Ustave). Delo upravitelja v postopkih insolventnosti je posebej odgovorno in večplastno.⁶⁴ Svoje naloge mora upravitelj opravljati zakonito in v skladu s pravili stroke.⁶⁵ Pri tem mora ravnati vestno in pošteno, z ustrežno profesionalno skrbnostjo ter tako, da varuje in uresničuje interese upnikov, ki morajo ob upoštevanju enake obravnave upnikov⁶⁶ biti vodilo pri opravljanju teh nalog in pristojnosti.⁶⁷ Zaradi narave svojega dela je pogosto v položaju, ko ima kot edini deležnik podroben pregled nad poslovanjem (pre)zadolženega dolžnika. Tako ima ključno vlogo že pri prerekanju in priznanju terjatev ter ločitvenih in izločitvenih pravic.⁶⁸ Njegove naloge so pogosto povezane tudi z nadzorom poslovanja (vključno s plačilnim prometom v breme dolžnikovega računa)⁶⁹ ter vodenjem poslov in zastopanjem stečajnega dolžnika (vključno s procesnimi in drugimi pravnimi dejanji).⁷⁰ Pod zakonskimi pogoji upravitelj tudi upravlja in unovčuje stečajno maso.⁷¹ Pri svojem delu je velikokrat nujno soočen tudi

⁶³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.

⁶⁴ Glej tudi opombo 47 te odločbe.

⁶⁵ Prvi odstavek 98. člena ZFPPIPP.

⁶⁶ Tretji odstavek 98. člena ZFPPIPP.

⁶⁷ Drugi odstavek 98. člena ZFPPIPP.

⁶⁸ Členi 62 do 72 ZFPPIPP.

⁶⁹ Glej 151., 158. in 171. člen ZFPPIPP.

⁷⁰ Glej 97. in 245. člen ZFPPIPP.

z medsebojno nasprotujočimi si interesi upnikov in drugih deležnikov. Že izdajo dovoljenja za opravljanje funkcije upravitelja zato zakonodajalec razumljivo veže tudi na pogoj vrednosti javnega zaupanja za opravljanje te funkcije.⁷² Navedeni pravni standard po eni strani odraža stopnjo zaupanja v delo konkretnega upravitelja, a hkrati služi tudi kot vnaprejšnje objektivizirano jamstvo vsem (potencialnim) deležnikom v postopkih insolventnosti in v poslovnem okolju, da bo oseba, ki bo imenovana za upravitelja v konkretnem postopku insolventnosti, svoje delo opravljala ustrezno odgovornosti in nalogam, ki jih ta funkcija zahteva. Ob takšnem položaju Ustavno sodišče ocenjuje, da je v posebnem primeru položaja upraviteljev na načelni ravni poseg v pravni položaj upravitelja, vključno s pravico iz 49. člena Ustave, lahko dopusten že v fazi, ko zoper upravitelja v okvirih preizkusa obtožbe obstaja utemeljen sum izvršitve kaznivega dejanja, in torej izjemoma že pred (pravnomočno) kazensko obsodilno sodbo. Utemeljeno je namreč mogoče sklepati, da bi že sodno potrjeni obstoj zadostnih dokazov za utemeljen sum, da je upravitelj izvršil kaznivo dejanje, lahko omajal javno zaupanje v delo stečajnega upravitelja in na sistemski ravni tudi zaupanje v integriteto postopkov insolventnosti.⁷³ Tako omajano javno zaupanje bi z vidika delovanja konkretnega upravitelja in objektivne integritete postopkov samo zase in neodvisno od kasnejšega nadaljevanja ter izida kazenskega postopka lahko pomenilo nepopravljivo škodo z vidika delovanja postopkov insolventnosti. Navedenega ne spremeni niti okoliščina, da je delovanje upraviteljev predmet nadzora ministrstva, pristojnega za pravosodje,⁷⁴ in zbornice upraviteljev⁷⁵ ter v posamičnih zadevah tudi sodišča,⁷⁶ saj slednje lahko po naravi stvari zajame le že izvršena ravnanja upravitelja v postopkih insolventnosti.

23. Neodvisno od načelne dopustnosti posega v fazi sodnega preizkusa obtožnega akta je že pri obravnavi nujnosti treba upoštevati, da je zakonodajalec utemeljeno zasledoval cilj (ohranitve) vrednosti javnega zaupanja za opravljanje funkcije upravitelja. Z izpodbijano ureditvijo suspenza upravitelja je zakonodajalec pravzaprav uzakonil neizpodbojno domnevo, da neodvisno od konkretnih okoliščin primera upravitelj nikoli ne more zadostiti vrednosti javnega zaupanja, kadar je v zvezi s katerikoli kataloškim kaznivim dejanjem obtožnica pravnomočna oziroma je na podlagi obtožnega predloga razpisana glavna obravnava. Ustavitev imenovanja v novih zadevah in razrešitev v tekočih zadevah je torej posledica navedene

⁷¹ Oddelek 5.8 ZFPPIPP.

⁷² Točka 7 drugega odstavka v zvezi s tretjim odstavkom 108. člena ZFPPIPP.

⁷³ Torej s pravnomočnostjo obtožnice ali z razpisom glavne obravnave v skrajšanem postopku, ki sledi materialnemu preizkusu obtožnega predloga na podlagi 277. člena ZKP in med drugim torej tudi preizkusu s posledico zavrženja obtožnega predloga v primeru, če "ni zadosti dokazov, da bi bil obdolženec utemeljeno sumljiv dejanja, ki je predmet obtožbe" (4. točka prvega odstavka 277. člena v zvezi s prvim odstavkom 437. člena ZKP).

⁷⁴ Glej pododdelek 3.6.2 ZFPPIPP.

⁷⁵ Člena 120.c in 120.d ZFPPIPP.

⁷⁶ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani št. Cst 122/2014 z dne 25. 3. 2014.

neizpodbojne zakonske domneve, pri čemer vrednostna (ne)primernost v postopku odločanja nikoli ni upoštevna. Zakonska ureditev namreč (tudi ob upoštevanju ZKP) v nobeni fazi obravnave ne predvideva upoštevnosti navedenega pravnega standarda. Navedena okoliščina po oceni Ustavnega sodišča že v fazi preizkusa nujnosti utemeljeno zastavlja vprašanje, ali zakonodajalec ni imel na voljo milejšega ukrepa v smislu ureditve, ki bi že v fazi ustavitve imenovanja v novih zadevah in razrešitve v tekočih zadevah lahko vključevala tudi upoštevnost navedene, za opravljanje funkcije upravitelja sicer ključne okoliščine. Ustavno sodišče v tej točki presoje ne more z gotovostjo sklepati, da bi bila ta možnost v praksi lahko izpeljana tako, da bi glede na hitrost odločanja lahko zagotavljala z vidika doseganja cilja popolnoma enako učinkovit (hiter) ukrep. Zato Ustavno sodišče nadaljuje presojo ukrepa v luči pogoja sorazmernosti v ožjem smislu.

24. Presojani ukrep je sorazmeren v ožjem smislu, če teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico ne presega vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristi, ki bodo zaradi posega nastale.⁷⁷ Zakonodajalec je v primeru suspenza upravitelja zelo intenzivno posegel v njegovo pravico do svobode dela v zvezi s prosto izbiro zaposlitve na način začasne popolne prepovedi opravljanja poklica in hkrati s posledicami za njegove tekoče poslovanje, ki dejansko presegajo čas trajanja suspenza.⁷⁸ Na drugi strani je zakonodajalec utemeljeno zasledoval za delovanje postopkov insolventnosti ključen cilj zaupanja v delovanje upraviteljev in objektivno integriteto postopkov. Glede na naravo postopkov insolventnosti in pomembno načelo hitrosti vodenja tovrstnih postopkov⁷⁹ je razumljivo, da je posebej poudarjen tudi pomen časovnega vidika odločanja o suspenzu upravitelja, pri čemer se z vidika poteka postopkov insolventnosti in pristojnosti upraviteljev nujno zahteva tudi kontinuiteta njihovega delovanja v posameznih zadevah. Hkrati je zakonodajalec za doseg navedenega cilja določil neizpodbojno zakonsko domnevo vrednostne neprimernosti v primeru pravnomočnosti obtožnice ali razpisane glavne obravnave v skrajšanem kazenskem postopku v zvezi s katerimkoli kataloškim kaznivim dejanjem. Navedena domneva velja avtomatično neodvisno od vrste, teže in okoliščin očitane storitve kataloškega kaznivega dejanja, ki ga je upravitelj utemeljeno osumljen, in ni omejena le na primere, ko bi bilo že na prvi pogled z vidika zasledovanega cilja nadaljevanje upraviteljevega dela popolnoma očitno nevzdržno (na primer kazniva dejanja v povezavi z zlorabo funkcije upravitelja). Tako zajema tudi primere, ko bi upravitelj ob upoštevanju vseh (morebiti tudi izjemnih) okoliščin glede na standard vrednosti javnega zaupanja morda vendarle lahko nadaljeval delo brez nevarnosti za zasledovani cilj zakonodajalca. Ureditev, ki v nobenem primeru niti v razumno strnjeni obliki preizkusa kratkoročno in brez bistvenih časovnih posledic za postopek trajanja suspenza⁸⁰ vrednosti javnega zaupanja ne upošteva, po presoji Ustavnega sodišča ni

⁷⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02, 25. točka obrazložitve.

⁷⁸ Glej 18. točko obrazložitve te odločbe.

⁷⁹ Glej člen 48 ZFPPIPP.

sorazmerna zasledovanemu cilju. Glede na vse navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da koristi izpodbijane ureditve ne pretehtajo nad težo posledic, ki jih ima ureditev za prizadetega upravitelja. Zato je presojana zakonska ureditev v neskladju s pravico do svobode dela iz prvega odstavka 49. člena Ustave v zvezi s prosto izbiro zaposlitve iz drugega odstavka navedenega člena Ustave.

25. Ker je presojana zakonska ureditev v neskladju z Ustavo že iz navedenega razloga, Ustavno sodišče ni presojalo zatrjevane protiuustavnosti ureditve na podlagi drugih določb Ustave, ki jih v zahtevi uveljavlja predlagatelj. 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 ZUstS ugotovilo protiuustavnost presojene zakonske ureditve (1. točka izreka). V skladu z drugim odstavkom navedenega člena bo zakonodajalec moral sprejeti ureditev, ki bo omogočala ustavnoskladno uveljavitev navedene ustavne pravice. Ustavno sodišče je zakonodajalcu določilo enoletni rok za odpravo ugotovljene protiuustavnosti (2. točka izreka). V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo učinkuje ugotovitev protiuustavnosti zakonske določbe tako, da njena uporaba v sodnih postopkih ne bo v nasprotju z razlogi, ki so Ustavnemu sodišču narekovali ugotovitev njene protiuustavnosti. V primeru ustavnosodne presoje predpisa namreč pomenita izrek in obrazložitev odločbe celoto, zato ne veže le izrek, temveč vežejo tudi razlogi (*ratio decidendi*), vsebovani v obrazložitvi. Sodišča morajo zato, dokler zakonodajalec ne odpravi ugotovljene protiuustavnosti, odločati v skladu z razlogi ugotovitvene odločbe.⁸¹ Vendar tega ni mogoče doseči tedaj, kadar je kljub temu potrebna ustrezna ureditev, da bi se človekova pravica lahko uresničevala (drugi odstavek 15. člena Ustave). Zato je Ustavno sodišče na podlagi pooblastila iz drugega odstavka 40. člena ZUstS odločilo, da se ugotovljena protiuustavna ureditev uporablja, dokler zakonodajalec ne odpravi njene protiuustavnosti (3. točka izreka). Varstvo zaupanja v delovanje upraviteljev in objektivno integriteto postopkov insolventnosti, ki sta nujno pogojena tudi s tovrstno integriteto udeleženih oseb, je namreč nujno za nemoten potek in uresničitev ciljev postopkov insolventnosti. Vprašanje vrste in načina učinkovitega ugotavljanja vrednostne (ne)primernosti upravitelja in njegovega sodelovanja v postopku terja celovito zakonsko ureditev, ki jo mora sprejeti zakonodajalec.⁸² (Ne)zaupanje v stečajnega upravitelja namreč lahko vpliva na integriteto vseh postopkov insolventnosti, ki prevlada nad interesom upraviteljev do takojšnje zagotovitve možnosti posebnega ugotavljanja njihove vrednostne (ne)primernosti.

⁸⁰ Navedeno glede na očitek kaznivega dejanja ne pomeni nujno izvedbe postopka po analogiji z disciplinskim postopkom, kot v zahtevi zatrjuje predlagatelj.

⁸¹ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-2597/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 94/07, in OdlUS XVI, 108), 6. točka obrazložitve.

⁸² Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-145/03 z dne 23. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 69/05, in OdlUS XIV, 62), 7. točka obrazložitve.

C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter petega odstavka 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. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Šugman Stubbs.

dr. Matej Accetto
Predsednik