**Ministrstvo za notranje zadeve**

**gp.mnz@gov.si**

Številka zadeve: 710-3/2021/

Datum: 29. 9. 2021

Zadeva: Problematika postopkov zaradi insolventnosti

Zveza: Vaš dopis, št. 710-18/2021/2 (1511-02) z dne 13. 8. 2021

Spoštovani,

na Ministrstvo za finance ste naslovili dopis, s katerim izpostavljate problematiko zavračanja e-predlogov za izterjavo glob in stroškov prekrškovnih postopkov zoper dolžnika, ki je v postopku insolventnosti, podanih s strani Ministrstva za notranje zadeve v informacijski sistem Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: FURS). Po vašem mnenju FURS nima pravne podlage za zavračanje teh predlogov, saj Zakon o prekrških (v nadaljnjem besedilu: ZP-1) v enajstem odstavku 202. člena ne določa nobenih izjem pri prenosu terjatev na davčni organ. V prilogi prilagate tudi Problemsko poročilo policije in prosite za preučitev problematike in prilagoditev poslovanja informacijskega sistema FURS veljavni zakonodaji.

Ministrstvo za finance v nadaljevanju z vidika svoje pristojnosti podaja odgovor.

Enajsti odstavek 202. člen ZP-1 določa, da se z dnem, ko sodišče oziroma prekrškovni organ vloži predlog za prisilno izterjavo po tem zakonu, na pristojni davčni organ prenese tudi terjatev v korist državnega proračuna. Namen te ureditve, sprejete z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. [9/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-0318); v nadaljnjem besedilu: ZP-1G), je bil v razbremenitvi in racionalizaciji dela sodišč in prekrškovnih organov, predlagateljev izvršbe, predvsem v zvezi z evidentiranjem terjatev in prejetih plačil v fazi prisilne izterjave. V obrazložitvi predloga novele ZP-1G je namreč tudi navedeno, da predlog ne posega neposredno v postopek o prekršku, temveč posega izključno na področje finančnega poslovanja, ki bremeni dva organa: predlagatelja izvršbe in organ, ki je pristojen za prisilno izterjavo. Iz te obrazložitve k predlogu člena ni mogoče zaključiti, da je bil namen ureditve pošiljanje predlogov za izterjavo prekrškovnih terjatev, pri katerih je zaradi uvedenih postopkov zaradi insolventnosti podana ovira za začetek postopka izvršbe. S tem posledično pa tudi ni bil namen te določbe v razbremenitvi dolžnosti, ki jih imajo prekrškovni organi in sodišča v zvezi z izvrševanjem izrečenih glob, odvzemom premoženjske koristi s plačilom denarnega zneska in plačili stroškov prekrškovnega postopka (v nadaljnjem besedilu: prekrškovnih terjatev), če je bil zoper dolžnika že začet postopek zaradi insolventnosti, to je prijave prekrškovnih terjatev v postopkih zaradi insolventnosti.

Določbo enajstega odstavka 202. člena ZP-1 je treba razlagati s sistematično metodo razlage, torej v povezavi z določbami drugih relevantnih določb in ne le z jezikovno razlago, pa tudi z logično in namensko metodo razlage. Za presojo o pravilnosti izvajanja enajstega člena 202. člen ZP-1 je pri izterjavi prekrškovnih terjatev treba upoštevati tudi vsebino prvega in četrtega odstavka 202. člena ZP-1, ki določa, da davčni organ v teh primerih postopa po določbah zakona, ki ureja davčno izvršbo, na predlog prekrškovnega organa, ki je izdal odločbo o prekršku.

Davčni organ (FURS) opravlja davčno izvršbo na podlagi tretjega dela Zakona o davčnem postopku (v nadaljnjem besedilu: ZDavP-2). Ta v 146. členu predpisuje tudi posebna pravila izvršbe, če davčni organ vodi izterjavo denarnih nedavčnih obveznosti (npr. glob, izrečenih v prekrškovnem postopku). Predlagatelj izvršbe je dolžan v elektronski obliki posredovati FURS v izterjavo predlog za izvršbo. Posredovati mora izvršilni naslov, opremljen s potrdilom o izvršljivosti (prvi odstavek 146. člena ZDavP-2). V zvezi z obravnavanim primerom je izpostaviti še peti odstavek 146. člena ZDavP-2, ki določa, da če se podatki za izvršbo pošiljajo v elektronski obliki, je predlagatelj izvršbe odgovoren, da pošilja le podatke, ki se nanašajo na izvršljive izvršilne naslove, torej podatke o terjatvah, ki izpolnjujejo zakonske pogoje za začetek izvršbe. Tako lahko predlagatelj v izterjavo posreduje terjatve, ki niso bile plačane v zakonskem roku, terjatve, ki še niso zastarale oziroma pri katerih ni podana druga ovira za začetek postopka izvršbe, kot na primer začet postopek zaradi insolventnosti. Ta obveznost predlagatelja izhaja tudi iz Navodila nadzornikom za evidentiranje terjatev JFP, terjatve JFP posredovane v davčno izvršbo in odpis terjatev JFP[[1]](#footnote-1). V 3. točki navodila so predpisana pravila glede posredovanja zapadlih nedavčnih terjatev JFP v davčno izvršbo, na podlagi katerih je predlagatelj izvršbe pred posredovanjem predloga za davčno izvršbo dolžan preveriti, da nedavčne terjatve ne ustrezajo pogojem za odpis in da zoper dolžnika ni bil začet oziroma je v teku postopek zaradi insolventnosti.

Prav tako pa mora tudi FURS, ki je pristojen za vodenje postopka davčne izvršbe, po uradni dolžnosti, tako v času prejema predloga za izvršbo (pred njegovim sprejemom) kot tudi tekom postopka davčne izvršbe, preverjati obstoj zakonskih pogojev za začetek in vodenje postopka davčne izvršbe (146. člen ZDavP-2 in 155. člen ZDavP-2).

Pravno oviro za začetek in vodenje davčne izvršbe predstavlja (tudi) začet postopek zaradi insolventnosti. V skladu s splošnim pravilom prvega odstavka 131. člena [Zakona finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (v nadaljevanju: ZFPPIPP)](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4735)[[2]](#footnote-2) namreč po začetku postopka zaradi insolventnosti (stečajni postopek nad pravno osebo, postopek osebnega stečaja, postopek prisilne poravnave itd.) izvršba proti insolventnemu dolžniku ni dovoljena[[3]](#footnote-3). To pomeni, da za izterjavo obveznosti insolventnega dolžnika po začetku postopka zaradi insolventnosti, ni dovoljeno na novo začeti izvršbe. Hkrati pa je potrebno na podlagi 132. člena ZFPPIPP z začetkom postopka prisilne poravnave ali stečaja prekiniti oziroma ustaviti postopke davčne izvršbe, ki so v teku proti insolventnemu dolžniku.

Če strnjeno povzamemo, je predlagatelj dolžan vložiti predlog za prisilno izterjavo prekrškovne terjatve, ki je v času pošiljanja izvršljiva (če je izvršilni naslov postal pravnomočen in če je pretekel rok za prostovoljno izpolnitev dolžnikove obveznosti) in dovoljena. Takšni zahtevi pa ne ustrezajo predlogi za izterjavo, vloženi po začetku postopka zaradi insolventnosti proti insolventnemu dolžniku, saj na podlagi prvega odstavka 131. člena ZFPPIPP v tem času ni dovoljeno izdati sklepa o izvršbi ali zavarovanju. Je pa v tem primeru prekrškovni organ kot upnik dolžan pravočasno prijaviti terjatev v postopku zaradi insolventnosti.

Glede na navedeno ni mogoče pritrditi navedbi, da ni pomembno, kdaj je terjatev nastala – pred ali po oklicu osebnega stečaja fizične osebe oziroma stečaja/prisilne poravnave pravne osebe.

Prekrškovne terjatve se prenesejo na FURS z vložitvijo predloga za izvršbo v aplikacijo eIzvršbe. Po pojasnilu FURS je v aplikaciji vključena varovalka, ki preprečuje vnos predloga za izvršbo, če je zoper dolžnika v teku postopek zaradi insolventnosti. Aplikacija zavrne predlog za izvršbo, s pojasnilom: »Dolžnik je v postopku insolventnosti, ali je bil izbrisan.«.[[4]](#footnote-4)

Ministrstvo za finance se ne opredeljuje do navedb v zvezi s sklicevanjem na stališče Državnega odvetništva Republike Slovenije v dopisu, št. I-AP28-1071/2020-21 z dne 14. 9. 2020, saj je bilo po pojasnilu FURS to stališče podano v konkretni izvršilni zadevi. FURS pojasnjuje, da je šlo v tej predmetni zadevi za vprašanje pristojnosti za vložitev tožbe na vpis lastninske pravice na nepremičninah dolžnika na podlagi 168. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (v nadaljnjem besedilu: ZIZ) in se ni nanašalo na vprašanja postopkov zaradi insolventnosti niti drugih zakonskih ovir za začetek izvršbe. Glede na to, da je bil v konkretni zadevi predlog za izvršbo pravilno vložen in je s tem prekrškovna terjatev prešla na FURS, ki je že vodil tudi različne postopke davčne izvršbe, je po mnenju FURS Državno odvetništvo Republike Slovenije pravilno zaključilo, da Policija ni ustrezni predlagatelj sodnega postopka na podlagi pravil 168. člena ZIZ.

Glede navedb Policije, da opravila v zvezi s prekrškovnimi terjatvami dolžnikov, nad katerimi je (bil) v teku postopek zaradi insolventrnosti, za Policijo predstavljajo obsežno administrativno obremenitev, kar potrjuje statistični razvid zavrnjenih predlogov za izvršbo v preteklih letih (340 predlogov v letu 2017, 262 v letu 2018, 261 v letu 2019 in 264 v letu 2020), Ministrstvo za finance pojasnjuje, da izterjava nedavčnih terjatev, kamor sodijo tudi prekrškovne terjatve Policije in drugih prekrškovnih organov, po obsegu oziroma številu obravnavanih zadev predstavljajo tudi velik del nalog FURS na področju izterjave.[[5]](#footnote-5) Poleg postopkov davčne izvršbe opravlja FURS, katerega temeljna naloga je pobiranje davkov in drugih obveznih dajatev, tudi številne druge naloge uveljavljanja prekrškovnih terjatev, npr. odloča o vlogah za obročno plačilo (v letu 2020 je bilo kar 7.538 odobrenih zahtevkov iz tega naslova), sodiščem posreduje obvestila o izpolnjenosti pogojev za nadomestni zapor, prijavlja terjatve v postopke zaradi insolventnosti, če je bil predlog za izterjavo vložen že pred začetkom postopka zaradi insolventnosti ipd.

Izvršbe v primerih postopkov zaradi insolventnosti ni dovoljeno začeti, zato ni mogoče vložiti predloga za izvršbo in tudi ne prenesti terjatev v korist državnega proračuna na FURS. Povedano drugače, FURS ni mogoče očitati kršitve enajstega odstavka 202. člena ZP-1.

Iz zgoraj navedenih razlogov Ministrstvo za finance meni, da informacijski sistem FURS eIzvršbe zagotavlja upoštevanje pogojev za dovoljenost izvršbe in s tem prenosa terjatev predlagatelja izvršbe na FURS. Prepreke za vložitev predloga za izvršbo so posledica zakonskih omejitev začetka in vodenja postopka izvršbe (ZDavP-2 in ZFPPIPP), ki sta jih dolžna spoštovati tako predlagatelj izvršbe, kot tudi FURS.

V skladu z navedeno določbo se prenese na FURS (pristojni davčni organ) terjatev v korist državnega proračuna z dnem, ko prekrškovni organ vloži predlog za prisilno izterjavo po ZP-1. To pa pomeni z dnem, ko je v aplikacijo eIzvršbe vložen predlog za izvršbo, ki je sposoben za obravnavo in se nanaša na terjatev, ki izpolnjuje zakonske pogoje za izvršbo, kar velja tudi za predloge za izterjavo glob in sroškov prekrškovnih postopkov.

1. Številka 429-24/2016/5 z dne 23. 12. 2016, dostopno na <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Javno-racunovodstvo/DOKUMENTI/Navodila/Navodilo_JFP_23122016.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. Uradni list RS, št. [13/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0361) – uradno prečiščeno besedilo, [10/15 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-21-0377), [27/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1076), [31/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1305) – odl. US, [38/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1640) – odl. US, [63/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2687) – ZD-C, [54/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-2771) – odl. US, [69/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-3070) – odl. US, [74/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-1089) – odl. US in [85/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-1351) – odl. US [↑](#footnote-ref-2)
3. Drugi odstavek 131. člena ZFPPIPP sicer določa nekatere izjeme od splošne prepovedi, torej primere, ko je izvršba zoper dolžnika kljub začetku postopka zaradi insolventnosti dovoljena. V ta okvir sodijo obveznosti, ki nastanejo po začetku stečajnega postopka in se v stečajnem postopku plačajo kot strošek postopka (drugi odstavek 131. člena v povezavi z 354. členom ZFPPIPP). [↑](#footnote-ref-3)
4. FURS še pojasnjuje, da v primerih, ko predlagatelj meni, da je izvršba v skladu z določili ZFPPIPP dovoljena, lahko po zavrnitvi predloga za izvršbo, vloženega v aplikacijo eIzvršbe, na elektronski naslov gfu.izvrsbe.fu@gov.si posreduje obrazložen predlog za vnos predloga za izvršbo tudi zoper dolžnika, ki je v postopku zaradi insolventnosti. V tem primeru FURS omogoči vnos predloga za izvršbo v aplikacijo eIzvršbe, če je bil izvršilni naslov izdan pred začetkom postopka zaradi insolventnosti, izvršljivost pa je nastopila pozneje. Tovrstni primeri pa so v praksi redki. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Preglednica: Prejeti predlogi za izterjavo prekrškovnih terjatev v letih 2017 do 2020*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Predlagatelj | **POLICIJA**  | **OSTALI PREKRŠKOVNI ORGANI** |
| Leto | Št. zadev | Znesek, dan v izterjavo | Št. zadev | Znesek, dan v izterjavo |
| 2017 | 60.652 | 16.568.553,00 | 60.720 | 18.842.306,11 |
| 2018 | 47.418 | 13.990.846,37 | 65.283 | 16.745.809,23 |
| 2019 | 50.636 | 14.169.391,63 | 66.185 | 18.037.261,87 |
| 2020 | 55.242 | 16.084.346,09 | 63.806 | 16.648.554,51 |
| **Skupaj** | **213.948** | **60.813.137,09** | **255.994** | **70.273.931,72** |

FURS izpostavlja, da je obseg teh nalog dejansko primerljiv z nalogami izterjave neplačanih davčnih obveznosti, saj je FURS v letu 2020 kljub ukrepom za omilitev posledic epidemije nalezljive bolezni COVID-19, ki so omejevali začetek novih postopkov le na nujne zadeve (V času od 29. 3. 2020 do vključno 19. 6. 2020, na podlagi Zakona o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju (ZIUJP), za izterjavo nedavčnih terjatev izdal skupaj kar 123.284 sklepov o izvršbi, za dolg 48.047.763 evrov, za izterjavo davkov pa 125.303 sklepov o izvršbi, za bistveno višji dolg 504.731.572 evrov. [↑](#footnote-ref-5)