

področju medijev ali pa ga reševati širše, torej kot problem, ki zadeva svetovni splet in na njem prisotne ponudnike vsebin. Enako velja za ukrepe: dobro je treba razmisliti o njihovih morebitnih stranskih učinkih in se ob tem zavedati dejstva, da imamo opravka s spletnim okoljem, v katerem zaradi globalne dimenzije nekatere rešitve ne bodo nujno učinkovite. V zvezi s tem bi bilo morda smiselno počakati

na izsledke visoke strokovne skupine, ki jo je pod okriljem pobude za boj proti lažnim novicam Evropska komisija imenovala januarja letos.²⁰ Mandat delovne skupine je pripraviti poročilo ter v njem predlagati zakonodajne in druge ukrepe za zaježitev širjenja lažnih novic. Glede na predlagano časovnico je rezultate mogoče pričakovati že v prvi polovici leta 2018.

Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-1)¹ je v 44. členu določil, da AJPES vzpostavi, vzdržuje in upravlja register dejanskih lastnikov (RDL) z namenom zagotavljanja transparentnosti lastniških struktur poslovnih subjektov in s tem onemogočanja zlorab poslovnih subjektov za pranje denarja in financiranja terorizma. Določil je tudi, da poslovni subjekti v RDL vpišejo podatke o dejanskih lastnikih v 14 mesecih od uveljavitve zakona,² to je do 19. januarja 2018, vpis pa se izvede prek spletnega portala AJPES.



Jelka Lugarič,

univ. dipl. ekonomistka,
vodja izpostave AJPES
Novo mesto

Stališča avtorice v tem prispevku niso nujno tudi stališča agencije, pri kateri je zaposlena

Nekaj misli o Registru dejanskih lastnikov

¹ Ur. l. RS, št. 68/16.

² Zakon velja od 19. novembra 2016.

³ UL L 141 z dne 5. junija 2015, str. 73.

⁴ Ur. l. RS, št. 66/17.

⁵ Take storitve so označene z *.

Z ZPPDFT-1 se je v pravni red Republike Slovenije prenesla Direktiva (EU) št. 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES³ (Direktiva 2015/849/EU). Na podlagi osmega odstavka 45. člena ZPPDFT-1 je minister, pristojen za gospodarstvo, novembra 2017 izdal Pravilnik o vzpostavitvi, vzdrževanju in upravljanju Registra dejanskih lastnikov,⁴ AJPES pa je na svoji spletni strani objavil, da je aplikacija za vpis podatkov o dejanskih lastnikih v RDL vzpostavljena in je uporabnikom na voljo od 11. decembra 2017 dalje.

V izpostavah AJPES do konca leta 2017 nismo zaznali kakega posebnega zanimanja glede izvajanja določb ZPPDFT-1 v povezavi z vpisi v RDL, po novem letu pa se je situacija korenito spremenila. Telefonskih klicev je bilo vsak dan več, zadnji teden pred 19. januarjem 2018 celo toliko, da smo skoraj vse uslužbenke v izpostavi odgovarjale skoraj izključno na telefonske klice v povezavi z vpisi v RDL. Verjamem, da je bil marsikateri klicatelj nezadovoljen, ker je moral zaradi zasedenosti telefonskih linij večkrat poklicati. Za ilustracijo: ko sem se po kratkem odmoru in na hitrico pojednem sendviču vrnila k telefonu, je bilo na ekranu zabeleženih tudi 20 neodgovorjenih klicev, na katere moje sodelavke v tem času zanesljivo niso mogle odgovoriti. Večina klicateljev, ki so se na AJPES obračali tako s tehničnimi kot z vsebinskimi vprašanji, je bila kljub temu prijazna, za kar sem jim zelo hvaležna.

Tehnična vprašanja

Klicatelji so pogovor najpogosteje začeli z besedami,

da želijo opraviti vpis v RDL, pa ne morejo, ker ... Po mojih izkušnjah je bil najpogostejši vzrok za nezmožnost oprave vpisa v RDL v neustreznih pooblastilih oseb, ki so želele opraviti vpis, zato je bilo treba stranke voditi skozi proces izdelave novega pooblastila v sistemu e-Pooblastila AJPES.

Aplikacija za vpis podatkov v RDL deluje tako, da lahko vpis podatkov v RDL opravi:

- ali zastopnik pravne osebe, ki ima svoje kvalificirano potrdilo za elektronski podpis dodano v profil uporabnika,
- ali od zastopnika pooblaščen oseba, ki ima posebno pooblastilo za vpis podatkov v RDL, ki je evidentirano v sistemu e-pooblastil AJPES, ter kvalificirano potrdilo za elektronski podpis dodano v profil uporabnika.

Praviloma zastopniki pravnih oseb različnih podatkov AJPES ne oddajajo sami, temveč jih oddajajo njihovi pooblaščenici. Generalna pooblastila, ustvarjena v sistemu AJPES, kakršna ima večina pravnih oseb zaradi oddajanja letnih poročil in drugih podatkov, ne veljajo za storitve, ki vsebujejo osebne podatke.⁵ V RDL so vpisani osebni podatki, zato pooblaščenici z generalnimi pooblastili niso mogli oziroma ne morejo vpisati podatkov v RDL, ampak potrebujejo posebno pooblastilo, narejeno v sistemu e-Pooblastila AJPES, ki velja izključno za opravo vpisa podatkov v RDL. Zato je bilo za namen vpisa podatkov v RDL treba v večini primerov narediti nova pooblastila. Stranke so se zelo pogosto čudile pojasnilu, da z generalnim pooblastilom ni možno opraviti vpisa dejanskih lastnikov v RDL. Ne vem, ali je po predpisih tako edino pravilno, oziroma ne vem, ali bi morda lahko bilo, upoštevaje predpise o varovanju osebnih podatkov, tudi drugače, glede na to, da brez kvalificiranega potrdila za elektronski podpis sploh ni možno vstopiti v aplikacijo za vpis podatkov v RDL.

Vsebinska vprašanja

Društva

Na AJPES so se pogosto obračali predstavniki društev, češ da so po e-pošti prejeli obvestilo, da morajo vpisati dejanskega lastnika društva v RDL, povedali, da društvo nima lastnika, in preverjali resničnost prejetega obvestila. V 36. členu ZPPDFT-1 je določeno, da se kot dejanski lastnik društva, zavoda, politične stranke, sindikata, verske skupnosti ali drugega poslovnega subjekta, v katerem ni možna udeležba pri upravljanju na podlagi poslovnega deleža, delnice ali udeležbe v kapitalu, šteje vsaka fizična oseba, ki zastopa takšen subjekt, v 44. členu istega zakona pa je določeno, da so podatke o svojem dejanskem lastniku v RDL dolžni vpisati poslovni subjekti iz 35., 36. in 37. člena tega zakona, razen določenih izjem, med katerimi pa niso navedena društva. Obveznost društev je torej nedvoumna.

Vprašamo pa se, ali vpis zastopnika društva kot dejanskega lastnika društva v RDL resnično zagotavlja transparentnost lastniške strukture društva in s tem onemogočanje zlorab društev za pranje denarja in financiranje terorizma? Zastopnik društva se, poleg RDL, vpiše še v dva druga registra, in sicer:

- v register društev, ki ga vodijo upravne enote na podlagi 46. člena Zakona o društvih (ZDru-1)⁶ (podatki o društvih, vpisanih v register društev, in njihovih zastopnikih so vsakomur prosto in brezplačno dostopni na spletnih straneh ministrstva, pristojnega za notranje zadeve),⁷ in
- v poslovni register Slovenije (PRS), ki ga vodi AJPES (podatki o društvih, vpisanih v PRS, in njihovih zastopnikih so brezplačno dostopni na spletnih straneh AJPES⁸ po predhodni prijavi na spletni portal AJPES).

V PRS je vpisanih prek 24.000 društev. ZPPDFT-1 je torej tolikšnemu številu društev naložil, da vpišejo svoje zastopnike kot dejanske lastnike društev, čeprav lahko vsakdo enostavno pridobi podatek o zastopnikih društva na spletnih straneh AJPES ali Ministrstva za notranje zadeve. Večina društev ima majhen obseg poslovanja. Iz Informacije o poslovanju društev leta 2016⁹ sledi, da je bilo za leto 2016 k revidiranju zavezanih 53 društev (k revidiranju so zavezana društva, katerih prihodki oziroma odhodki so v preteklem letu presegli milijon evrov). Bi se v Sloveniji lahko izognili novim obveznostim društev?

S 3. točko 30. člena Direktive 2015/849 je določena obveznost držav članic, da zagotovijo, da se podatki o dejanskih lastnikih hranijo v osrednjem registru, na primer v trgovinskem registru, registru podjetij iz 3. člena Direktive 2009/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta ali javnem registru. Slovenija se je odločila za vzpostavitev novega registra, lahko pa bi se odločila tudi, da se podatki o dejanskih lastnikih na primer vpisujejo v PRS. Le domnevam lahko, da v zadnjem primeru v PRS ne bi imeli dvakrat vpisanih zastopnikov društev – enkrat na podlagi določb zakona, ki ureja poslovni register, in drugič na podlagi določb zakona o preprečevanju pranja denarja.

Kaj pa o ugotavljanju dejanskih lastnikov društev in njihovem vpisu v osrednji register določa Direktiva 2015/849? Ta o društvih izrecno ne reče nič, pač pa v 6. točki 3. člena opredeljuje pojem dejanskega lastnika, in sicer »dejanski lastnik« pomeni vsako fizično osebo oziroma osebe, ki končno posedujejo ali nadzirajo stranko in/ali fizično osebo, oziroma osebe, v imenu katerih se izvaja transakcija ali opravlja dejavnost, in zajema vsaj naslednje primere:

- a) v primeru gospodarskih subjektov [našteti primeri];

- b) v primeru skladov [našteti primeri];
- c) v primeru pravnih subjektov, kot so fundacije, in pravnih ureditev, podobnih skladom [...] [našteti primeri].

Da društvo ni gospodarski subjekt in ne sklad, je jasno, manj jasno pa je, ali društva lahko uvrstimo med fundacije ali pravne ureditve, podobne skladom.

Enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo

V povezavi z obveznostmi enoosebnih družb z omejeno odgovornostjo glede vpisa dejanskih lastnikov v RDL obstaja drugačen problem. Na spletni strani Urada za preprečevanje pranja denarja¹⁰ je objavljeno, da so iz obveznosti poročanja izvzete enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo (v katerih je edini družbenik hkrati edini zastopnik družbe), smiselno enako stališče pa je v svoji objavi povzel tudi AJPES.¹¹ Vprašajmo se, ali ima tako stališče podlago v zakonu.

S 33. členom ZPPDFT-1 je določeno, da je dejanski lastnik vsaka fizična oseba, ki je končni lastnik stranke ali jo nadzira ali kako drugače obvladuje, ali fizična oseba, v imenu katere se izvaja transakcija. V 35. členu ZPPDFT-1 je določeno, kdo se šteje za dejanskega lastnika gospodarskega subjekta, kar je tudi družba z omejeno odgovornostjo, v 39. členu istega zakona pa je določeno, da se šteje, da je dejanski lastnik stranke, ki je enoosebna družba z omejeno odgovornostjo, fizična oseba, ki je edini družbenik te stranke, če je hkrati tudi njen edini zastopnik, če pri izvajanju pregleda stranke ni ugotovljeno drugače. V prvem odstavku 41. člena ZPPDFT-1 je določeno, da morajo poslovni subjekti iz 35. člena ZPPDFT-1 ugotoviti podatke o svojem dejanskem lastniku oziroma lastnikih na način, kot je določeno v 35. členu tega zakona. V šestem odstavku 41. člena ZPPDFT-1 pa je določeno, da se določbe tega člena (torej tudi prvega odstavka) ne uporabljajo za poslovne subjekte, ki so samostojni podjetniki posamezniki, posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost, enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo ter neposredni in posredni proračunski uporabniki. V šestem odstavku 41. člena ZPPDFT-1 je torej izrecno določeno, da za vse enoosebne d.o.o. (in ne le nekatere) ne obstaja obveznost ugotovitve podatkov o dejanskem lastniku oziroma lastnikih.

Kateri poslovni subjekti so dolžni v RDL vpisati podatke o svojem dejanskem lastniku in v kakšnem roku, je določeno v 44. členu ZPPDFT-1, katerega tretji odstavek se glasi:

»Poslovni subjekti iz 35., 36. in 37. člena tega zakona, razen:

- samostojni podjetniki posamezniki,
- posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost,
- enoosebne družbe z omejeno odgovornostjo ter
- neposredni in posredni proračunski uporabniki so dolžni v register vpisati podatke o svojem dejanskem lastniku in njihove spremembe v roku osmih dni od vpisa poslovnega subjekta v Poslovni register Slovenije ali davčni register, če niso vpisani v Poslovni register Slovenije, oziroma v roku osmih dni od nastanka spremembe podatkov.«

V 44. členu ZPPDFT-1 je jasno in nedvoumno določeno, da so iz obveznosti vpisa dejanskih lastnikov izvzete vse enoosebne d.o.o., in ne samo enoosebne d.o.o., v katerih je edini družbenik hkrati edini zastopnik družbe. Verjamem, da pripravljavci zakona niso želeli iz obveznosti izvzeti vseh enoosebnih d.o.o. Za kršitve določb ZPPDFT-1 so določene visoke sankcije, in sicer so v 167. členu ZPPDFT-1 določene sankcije za kršitev tretjega odstavka 44. člena tega

⁶ Ur. l. RS, št. 61/06 in nasl.

⁷ Glej: <<http://mrsp.gov.si/rduobjave/dr/index.faces>> (21. 2. 2018).

⁸ Glej: <<https://www.ajpes.si/prs/>> (21. 2. 2018).

⁹ Informacija o poslovanju društev v Republiki Sloveniji v letu 2016: <https://www.ajpes.si/doc/LP/Informacije/Informacija_LP_drustva_2016.pdf> (21. 2. 2018).

¹⁰ Vzpostavitev Registra dejanskih lastnikov – obveznost ugotavljanja in vpisa podatkov: <<http://www.uppd.gov.si/si/>> (21. 2. 2018).

¹¹ Glej: <https://www.ajpes.si/Registri/Drugi_registri/Register_dejanskih_lastnikov/Splorno> (21. 2. 2018).

zakona, za pravno osebo je predpisana globa v razponu med 6.000 in 60.000 evri, za odgovorno osebo pa globa v razponu med 400 in 2.000 evri, zato tudi verjamem, da je večina enoosebnih družb, v katerih edini družbenik ni hkrati edini zastopnik družbe, opravila vpis svojih dejanskih lastnikov v RDL.

Sklep

V ZPPDFT-1 je nedvoumno zapisano, da so iz obveznosti ugotavljanja dejanskih lastnikov in njihovega vpisa v RDL izvzete vse enoosebne d.o.o., in ne le nekatere med njimi. V Sloveniji je okrog 47.000 enoosebnih d.o.o., v približno

12 odstotkih njih pa so pravne osebe imetnice 100-odstotnega poslovnega deleža. Izvzete enoosebne d.o.o., katerih »edini lastnik« je pravna oseba, iz ugotavljanja dejanskih lastnikov oziroma vpisovanja v RDL je v logičnem nasprotju z določbo 33. člena ZPPDFT-1, po kateri je dejanski lastnik vsaka fizična oseba, ki je končni lastnik stranke ali jo nadzira ali kako drugače obvladuje. Zakone je treba brati in razlagati tako, kot so napisani, in ne tako, kot so si ga nekateri želeli napisati, pa ga niso. Napak v zakonu ni možno odpravljati z razlago zakona, ampak samo z njegovo spremembo. Zato bi bilo treba spremeniti določbe 41. in 44. člena ZPPDFT-1. Ob tem pa bi kazalo ponovno preučiti, ali bi bilo možno, ne da bi Slovenija kršila evropske direktive, društva izvzeti iz obveznosti poročanja podatkov o svojih zastopnikih v RDL.

Nedavno je prišlo med občino in lastnikom zemljišča do stvarnopravnega spora glede obstoja služnosti po zemljišču v zasebni lasti v korist občine. Zemljišče v naravi je dvorišče ob stanovanjski hiši. Pred šestimi leti je z dovoljenjem prejšnjega lastnika po tem dvorišču potekala pot, ki so jo uporabljali vsi občani (tudi za vožnjo z avtomobili). Med sodnim postopkom pa je lastnik zemljišča presenečeno ugotovil, da je občina njegovo zemljišče z odlokom kategorizirala v občinsko cesto. Kakšna je torej pravica občine, da s svojim oblastnim aktom enostransko poseže v zasebno zemljišče, ter v katerih primerih in na kakšen način sme to storiti?



Jasna Hojnik Kocjan,
univ. dipl. pravnica,
odvetnica v Odvetniški
družbi Krapenc in
odvetniki, o.p., d.o.o.

Do kod sega veljavnost nezakonitega občinskega predpisa?

Pojem javnih cest ureja 3. člen Zakona o cestah (ZCes-1).¹ Javne ceste so prometne površine, ki so splošnega pomena za promet in jih lahko vsakdo prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo ceste, in pravili cestnega prometa. V prvem odstavku 39. člena ZCes-1 je določeno, da so javne ceste državne in občinske. Na podlagi drugega odstavka 39. člena ZCes-1 so državne ceste v lasti Republike Slovenije, občinske ceste pa v lasti občin. Vsaka občina določi občinske ceste po njihovih kategorijah in namenu uporabe glede na vrsto cestnega prometa, ki ga prevzemajo. Odlok sprejme občinski svet. Ureditev lokalnih cest je nujna, saj morajo občani imeti dostop do infrastrukturnih objektov in do svojih domov. Zato je tudi povsem razumljivo, da občina mora pridobiti zemljišče, ki ga nujno potrebuje za občinsko cesto (bodisi lokalno cesto bodisi javno pot).

Vprašanje pa je, kako občine pridobijo zasebno zemljišče, da postane javno dobro, torej za namen graditve ali ureditve že obstoječe ceste kot občinske ceste.

Pogosto se namreč zgodi, da občinski organi zasebno zemljišče s sprejemom odloka občine kategorizirajo v občinsko cesto, pri čemer lastnik zasebnega zemljišča o tem sploh ni obveščen. Tako se zgodi, da je lastninska pravica tega zemljišča, po katerem poteka občinska cesta, še vedno v zasebni lasti, čeprav je zemljišče (ki je v naravi cesta) z odlokom razglašeno za občinsko cesto, torej za

zemljišče v javno dobro. Še več, zgodi se, da se občinski organi na ta odlok sklicujejo v sodnem postopku, v katerem je lastnik zasebnega zemljišča komaj prvič seznanjen, da je njegovo zemljišče kategorizirano kot občinska cesta (lokalna cesta ali javna pot). Menim, da je tak občinski odlok nezakonit. Občina lastniku zasebnega zemljišča pri sklicevanju na nezakoniti odlok namreč jemlje pravico do prostega razpolaganja z lastninsko pravico, čeprav je lastninska pravica najmočnejša stvarna pravica.² Občina si z nezakonitim odlokom jemlje pravico narekovati lastniku zasebnega zemljišča, kaj mora v zvezi s to cesto storiti ali opustiti, z argumentacijo, da gre po odloku za zemljišče v javno korist (ne pa tudi po podatkih v zemljiški knjigi). Ko lastnik zasebnega zemljišča spozna, da je njegovo zemljišče po odloku javno dobro, mu ne preostane drugega, kot da vložijo oceno ustavnosti in zakonitosti nezakonitega odloka na Ustavno sodišče RS. Postopki na Ustavnem sodišču so dolgotrajni, lastnik zasebnega zemljišča pa se med sodnim postopkom lahko sklicuje le na to, da sodišča niso vezana na občinske predpise, saj so po Ustavi RS vezana le na Ustavo in zakon.³ Pa vendarle je v enem od primerov sodišče prve stopnje odločilo, da bo nezakoniti odlok, za katerega je lastnik zasebnega zemljišča izvedel šele med sodnim postopkom, upoštevalo pri odločanju o zadevi, saj Ustavno sodišče (še) ni razveljavilo odloka občine.

Kako daleč torej sega veljavnost nezakonitih občinskih odlokov in posegov v lastninsko pravico posameznikov? Ali je z vidika pravne varnosti res upravičeno brez zadržkov tolerirati nezakoniti občinski odlok (ki posega v zaseb-

¹ Ur. l. RS, št. 109/10 in nasl.

² Tako 37. člen SPZ določa, da lastninska pravica pravica imeti stvar v posesti, jo uporabljati in ivati na najboljše način ter razpolagati. Omejitve uporabe, njena in razpolaganja lahko določa samo zakon.

³ Tako določa 125. člen Ustave RS, o sodniki pri opravljanju sodnijske funkcije neodvisni. Vezani so na Ustavo in zakon.