



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE

Župančičeva 3, 1000 Ljubljana

T: 01 369 53 42
F: 01 369 57 83
E: gp.mp@gov.si
www.mp.gov.si



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE

Podpisnik: Andreja Katič
Izdajatelj: Republika Slovenija
Številka certifikata: f5 f0 a5 7e 00 00 00 56 7e 18 11
Potek veljavnosti: 30.01.2028
Čas podpisa: 15:32, 21.03.2025
Ref. št. dokumenta: 007-40/2025/6

MINISTRSTVO ZA FINANCE

IPP gp.mf@gov.si

Številka: 007-40/2025/6
Datum: 21. 3. 2025
EVA: 2024-1611-0109

Zadeva: Predlog Zakona o individualnih naložbenih računih (ZINR)
Zveza: vaš dopis št. IPP 007-983/2024 z dne 6. 3. 2025

Na Ministrstvu za pravosodje smo preučili besedilo Predloga zakona o individualnih naložbenih računih (ZINR) in na gradivo podajamo naslednje pripombe:

K 11. členu:

Zastavlja se nam vprašanje, kje se bodo zaznamovale ali vpisovale pravice tretjih na individualnem naložbenem računu (INR), kot so prisilna zastavna pravica in prisilna prepoved razpolaganja v zvezi sodnimi postopki in ali se bodo te pravice in morebitna dejstva vpisovala tudi v evidenci iz šestega odstavka 14. člena tega zakona. Čeprav je v predlagani določbi posebej urejeno postopanje z INR v primeru izvršbe in postopanje v primeru smrti imetnika INR, pa ni posebnih določb za primer osebnega stečaja imetnika INR. Menimo, da bi bilo treba ob določbah, ki se nanašajo na izvršbo na sredstva INR, določiti tudi pravila postopanja v primeru osebnega stečaja imetnika INR.

K 13. členu:

Glede prvega odstavka 13. člena predloga zakona se na zastavlja vprašanje, kaj je mišljeno z izrazom, da je INR evidenca »enotna«? Domnevamo, da je mišljeno da je centralna (=edina; izvirna) za potrebe INR. Če je temu tako, je treba izraz spremeniti v smeri, kot smo nakazali.

Nadalje menimo, da ni jasno, v kakšnem smislu se izvaja povezovanje z davčnim registrom, kaj je dejanska vsebina povezovanja teh dveh različnih zbirk osebnih podatkov. Definicija povezovanja zbirk osebnih podatkov je namreč podana v 12. točki 5. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov¹ (v nadaljevanju: ZVOP-2), sistem povezovanja na področju davkov pa je določen v 87. členu ZVOP-2. Za boljši zakonski vzorec glede povezovanja glejte tretji in četrti odstavek 2.b člena Zakona o sodnem registru.²

¹ Uradni list RS, št. 163/22

² Uradni list RS, št. 54/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 49/09, 82/13 – ZGD-1H, 17/15, 54/17, 16/19 – ZNP-1, 75/23 in 102/23 – ZVis-M

K 16. in 18. členu:

V zvezi s prvim odstavkom 16. člena predloga zakona predlagamo, da se ta v skladu z ustaljeno nomotehniko določanja stvarne pristojnosti za nadzor glasi:

»(1) Nadzor nad izvajanjem tega zakona opravlja Agencija.«.

Navedeno pomeni tako pristojnost za opravljanje upravnega nadzora kot tudi pristojnost za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku, zato posledično predlagamo, da se 18. člen kot nepotreben črta iz besedila predloga zakona.

K 14. členu v povezavi z 12. členom:

- K 14. členu:

Menimo, da je treba določneje opredeliti pravne osebe, ki so lahko ponudniki INR; predvsem v smislu, da gre za pravno osebo (z navedbo njene pravno organizacijske oblike), ki je pridobila oziroma ima določeno dovoljenje na podlagi zakona, ki ureja (npr. trg finančnih instrumentov). Na ta način bo z vidika uporabe zakona in navsezadnje tudi z vidika pravne varnosti določno razpoznavno, za katero obliko pravne osebe gre in katera materialna zakonska pravila, ki urejajo to obliko prave osebe, sicer veljajo zanjo kot za ponudnika INR. Te dileme v celoti ne razreši 3. člen predloga zakona, ki na splošno odkazuje na uporabo predpisov (glede INR in ponudnika INR), ki urejajo trg finančnih instrumentov razen, če ta zakon ne določa drugače.

Namreč, predpisi (zakoni in splošni podzakonski akti), ki urejajo posamezno obliko pravne osebe, že sicer vsebujejo zakonska pravila, ki določajo pravila ravnanja in postopanja, na primer ko se nad to obliko pravne osebe začne stečajni postopek. Na primer, če bodo ponudniki INR lahko borznoposredniške družbe, potem zanje že Zakon o trgu finančnih instrumentov (ZTFI-1) določa pravila ravnanja in postopanja v primeru redne likvidacije (187. člen ZTFI-1) in začetka stečajnega postopka (188. in nasl. člen ZTFI-1). Če se začne stečajni postopek nad borznoposredniško družbo, v tem primeru že drugi odstavek 190. člena ZTFI-1 določa, da se izvod sklepa o začetku stečajnega postopka nad borznoposredniško družbo sodišče nemudoma vroči tudi agenciji (Agencija za trg vrednostnih papirjev) in Banki Slovenije in ni dodatne potrebe, da bi tudi ta predlog zakona v 1. točki petega odstavka 12. člena predloga zakona določal, da mora ponudnik INR o tem dejstvu obvestiti agencijo. Primerljiv je položaj tudi v primerih, če je predvideno, da bodo ponudniki INR lahko bile tudi banke; tudi zanje veljajo posebna pravila, ki urejajo stečaj banke.

Glede na navedeno menimo, da je v predlogu zakona treba določno ali določneje opredeliti, katere pravnoorganizacijske oblike pravnih oseb bodo lahko ponudniki INR.

- K 12. členu:

Kot že zgoraj navedeno, v primeru določnejše opredelitve pravnoorganizacijskih oblik pravnih oseb, ki bodo lahko ponudniki INR, ni potrebe po dodatnem predpisovanju obveznosti ponudnika INR iz 1. točke petega odstavka predlaganega 12. člena (upoštevati je treba tudi, da bo v primeru, ko se začne stečajni postopek njegov zakoniti zastopnik stečajni upravitelj), če bo lahko agencija tovrstni podatek pridobila že neposredno od sodišča na podlagi druge zakonske podlage, ki ureja pravno osebo določene pravnoorganizacijske oblike. Hkrati se nam tudi zastavlja vprašanje, ali je rok petih delovnih dni, ki je predpisan v 2. točki petega odstavka predlaganega člena za ponudnika INR (po začetku stečajnega postopka bo ponudnika zastopal stečajni upravitelj), realno dovolj dolg za obveščanje imetnikov INR o tem, da ponudnik INR ne bo več izpolnjeval pogojev po tem zakonu ter o pravici prenosa INR imetnika – z vsemi sredstvi INR ter informacijami v zvezi z INR – na novega izbranega ponudnika INR in posledicah, če z novim izbranim ponudnikom ne sklenejo nove pogodbe o INR. Enako velja tudi za dolžino 15-dnevnega roka, ki je na voljo imetniku INR, da sklene pogodbo o INR z novim izbranim ponudnikom INR in ponudniku INR, pri katerem ima že odprt INR, predloži pisno zahtevo za

prenos. Pri tem je treba upoštevati, da bodo imetniki INR fizične osebe (predlagani 4. člen) – torej neprofesionalne osebe.

Šesti odstavek predlaganega 12. člena dopušča, da lahko imetnik INR v 15 dneh po prejemu obvestila iz 2. točke petega odstavka tega člena oziroma kljub nastopu dejstva, da se je nad ponudnikom začel stečajni postopek, sklene pogodbo o INR z novim izbranim ponudnikom INR in ponudniku INR, pri katerem ima že odprt INR, predloži pisno zahtevo za prenos INR. V skladu z opredelitvijo pojmov v drugem odstavku 2. člena predloga zakona je INR poseben račun, namenjen spodbujanju vlaganj denarnih prihrankov fizičnih oseb v finančne instrumente, ki izpolnjuje pogoje, kot so opredeljeni v tem zakonu (1. točka), ki ga za imetnika vodi ponudnik INR (3. točka) v skladu s pogodbo o vodenju INR med imetnikom in ponudnikom (2. točka), na tem računu pa se vodijo denarna sredstva, finančni instrumenti in pravice, ki se vodijo na INR v skladu s tem zakonom (4. točka). Če si pravilno razlagamo funkcijo in naravo INR ter vlogo imetnika in ponudnika v zvezi z upravljanjem tega računa (šesti in sedmi odstavek 4. člena predloga zakona), gre v tem primeru za fiduciarno razmerje, pri katerem bi se v primeru začetka stečajnega postopka nad ponudnikom INR terjatev imenika INR iz naslova izročitve sredstev, ki jih ponudnik vodi na INR, v skladu z Zakonom o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP) obravnavala kot izločitvena pravica imetnika. Predlog zakona sicer določa, da se premoženje imetnikov INR in premoženje drugih strank ponudnika INR vodi ločeno, in tudi da se sredstev INR imetnika INR v nobenem primeru ne sme mešati z morebitnim ostalim premoženjem tega imetnika INR pri ponudniku INR (predlagani četrti odstavek 14. člena). Obenem pa predlog zakona ne določa posebnega pravila, ki bi določalo npr. da upniki ponudnika INR za izterjavo svojih terjatev do ponudnika INR v izvršbi ali v stečaju ne morejo poseči na sredstva, ki so v INR vpisana v dobro imetnika. Predlog zakona tudi ne določa, da sredstva, ki se vodijo na INR v dobro imetnika, ne spadajo v stečajno maso ponudnika INR ali pa da se ta sredstva izločijo iz stečajne mase. Predlog zakona le predvideva možnost prenosa sredstev v primeru začetka stečajnega postopka v 15 dneh od prejema obvestila oziroma nadalje še prodajo sredstev in izplačilo dobroimetja imetnikom za tiste imetnike, ki se ne opredelijo za prenos INR na drugega ponudnika. Pri tem se nam zastavlja vprašanje, ali lahko nastopi situacija, da v primeru začetka stečajnega postopka nad ponudnikom INR lahko pride do situacije, da v okviru premoženja, ki ga ponudnik upravlja, ne bo zadosti sredstev, da bi lahko vsi imetniki INR prenesli vsa svoja sredstva na drugega ponudnika oziroma da bi v skladu z desetim odstavkom predlaganega člena prejeli celotno izplačilo, če se ne odločijo za prenos sredstev na drugega ponudnika. Predvsem se zastavlja vprašanje, ali v primeru, če sredstev ne bo zadosti, pride do sistema sorazmernega poplačila imetnikov INR in ali bo na voljo sistem jamstva (do določene višine) za imetnike INR, v kolikor bi bilo to za tovrstno obliko potrebno.

K 17. in 17.a členu:

V zvezi z drugim odstavkom 17. člena predloga zakona predlagamo, da se v skladu z drugim odstavkom 17. člena Zakona o prekrških³ (v nadaljevanju: ZP-1) določi kategorija storilca, ki je »upravičena RS opravljati investicijske storitve« oziroma »ponudnik INR«.

V zvezi s prekrški iz 17.a člena predloga zakona ugotavljamo, da ti niso določeni kot hujši prekrški v skladu s šestim odstavkom 17. člena ZP-1, ki sicer dovoljuje predpisati globe v razponih, ki so trikrat višji od razponov glob v drugem ali tretjem odstavku 17. člena ZP-1.

17. in 17.a člen predloga zakona po naši oceni predpisujeta izjemno visoke globe za prekrške, ki so sicer manj nevarna kazniva ravnanja, kar poraja dvom, da so predlagani razponi glob za prekrške določeni v skladu z ustavnim načelom sorazmernosti (2. člen v zvezi s tretjim

³ Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US in 38/24

odstavkom 15. člena Ustave Republike Slovenije;⁴ v nadaljevanju: Ustava). Hkrati ugotavljamo, da prekrški iz 2., 3., 6., 7., 8. in 9. točke prvega odstavka 17.a člena predloga zakona nimajo določenih sklicev, pri čemer bi šlo lahko celo za prepovedano podvajanje prekrškov in kaznivih dejanj, kar je v nasprotju z enim od temeljnih načel kaznovalnega (kazenskega, prekrškovnega) prava – načelom zakonitosti v kazenskem pravu – 28. člen Ustave.

Glede na navedeno predlagamo, da se vsi prekrški v predlogu zakona določijo kot »navadni« prekrški v razponih glob iz drugega odstavka 17. člena ZP-1, pri čemer ni nobenih ovir, da se v skladu s prej omenjenim ustavnim načelom sorazmernosti v okviru razponov glob iz drugega odstavka 17. člena ZP-1 določijo »težji prekrški« - npr. za določen nabor prekrškov se predpiše globa v razponu od 20.000 do 100.000 eurov za pravno osebo, za težje prekrške pa globa za pravno osebo v razponu npr. od 50.000 do 150.000 eurov. Če pa menite, da je določene prekrške potrebno predpisati kot hujše prekrške v smislu šestega odstavka 17. člena ZP-1, pa predlagamo, da se ti določijo po vzoru 398. člena Zakona o davčnem postopku.⁵ Prekrški naj sledijo vrstnemu redu materialnih določb, katerih kršitev pomeni izvršitev prekrška. Kot pa smo opozorili že v prejšnjem odstavku, je pri določanju tako »navadnih« kot tudi hujših prekrškov potrebno posebej paziti, da ne bi prišlo do podvajanja znakov prekrškov z znaki kaznivih dejanj.

Pripombe v zvezi z oceno finančnih posledic:

Ugotavljamo, da predloga zakona nismo prejeli v strokovno usklajevanje, prav tako pa predlog zakona ni bil posredovan v strokovno usklajevanja sodstvu. Ker rešitve v predlogu zakona prinašajo dodatne kadrovske in finančne obveznosti za sodstvo jih je treba v okviru ocene finančnih posledic ustrezno ovrednotiti. Predlog zakona smo tako poslali Vrhovnemu sodišču RS in Upravnemu sodišču RS z zaprosilom za oceno finančnih posledic.

Zaključno o potrebi posvetovanja z Informacijskim pooblaščenecem:

Besedilo predloga zakona je treba posredovati v predhodno mnenje Informacijskemu pooblaščenцу v skladu s 3. točko prvega odstavka 55. člena in drugim odstavkom 87. člena ZVOP-2 ter četrtim odstavkom 36. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov (UL L št. 119 z dne 4. 5. 2016, str. 1 in UL L št. 127 z dne 23. 5. 2018, str. 2 – popr.). Prav tako je treba glede na drugi odstavek 87. člena ZVOP-2 pripraviti posebno oceno učinka na varstvo osebnih podatkov.

Lepo pozdravljeni,

Andreja Katič
ministrica

⁴ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21

⁵ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 22/14 – odl. US, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20 – odl. US, 203/20 – ZIUPOPDVE, 39/22 – ZFU-A, 52/22 – odl. US, 87/22 – odl. US, 163/22, 109/23 – odl. US, 131/23 – ZORZFS in 100/24