



2026-01-1763

Odločba U-I-164/25

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Višjega sodišča v Mariboru, na seji 10. junija 2026

odločilo:

Člen 101 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) ni v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj vloga zahtevo za oceno ustavnosti 101. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (v nadaljevanju ZIZ). Navaja, da odloča o pritožbi dolžnika zoper sklep sodišča prve stopnje, ki je zavrnilo njegovo zahtevo za odpravo nepravilnosti pri opravljanju izvršbe, ker se ni strinjal z rubežem sredstev, ki jih je prejel na bančni račun od dobrodne ustanove. Sodišče prve stopnje naj bi dolžnikovo zahtevo zavrnilo, ker je ocenilo, da denarni prejemek, ki ga je prejel dolžnik, ne spada v nobeno od kategorij prejemkov, ki so na podlagi 101. člena ZIZ izvzeti iz izvršbe. Predlagatelj meni, da zadevni denarni prejemek ne spada niti v iz izvršbe izvzete prejemke iz 101. člena ZIZ niti v prejemke, na katere je izvršba omejena po 102. členu ZIZ. Ekstenzivna razlaga izjem iz 101. in 102. člena ZIZ oziroma razlaga, ki bi odstopala od jasnega zakonskega besedila, naj ne bi bila dopustna. Po drugi strani naj bi šlo za prejemek, namenjen osebam socialno šibkega stanja, ki bi ga bilo po vsebini mogoče uvrstiti med "denarna sredstva pomoči potrebnim". Predlagatelj zato namesto potrditve zavrnitve zahteve za odpravo nepravilnosti vloga zahtevo za oceno ustavnosti 101. člena ZIZ zaradi neskladja z 2. členom, drugim odstavkom 14. člena, 22., 34. in 50. členom Ustave. Meni, da je navedena določba v neskladju z Ustavo, kolikor ne izvzema iz izvršbe denarnih sredstev, ki jih pomoči potrebnim zagotavljajo dobrodne ustanove.

2. Predlagatelj povzema nekatere določbe Zakona o ustanovah (Uradni list RS, št. 70/05 – uradno prečiščeno besedilo in 91/05 – popr. – v nadaljevanju ZU) in sprejme zaključek, da ustanove, ustanovljene z dobrodelnim namenom, torej z namenom pomagati osebam, ki so pomoči potrebne (v nadaljevanju dobrodne ustanove), delujejo s podobnim namenom kot splošne dobrodne humanitarne organizacije iz prvega odstavka 7. člena Zakona o humanitarnih organizacijah (Uradni list RS, št. 98/03 – v nadaljevanju ZHO). Meni, da je v neskladju z Ustavo to, da denarna sredstva, namenjena pomoči potrebnim, ki jih zagotavljajo dobrodne ustanove, niso izvzeta iz izvršbe. Člen 101 ZIZ naj bi socialno šibke prejemnike teh denarnih sredstev, izplačanih z namenom lajšanja socialnega položaja in zadovoljitve osnovnih življenjskih potreb, postavil v slabši položaj v primerjavi s prejemniki denarnih sredstev, ki jih z enakim namenom izplačujejo humanitarne organizacije po ZHO. Predlagatelj trdi, da je zato podano neskladje 101. člena ZIZ z drugim odstavkom 14. člena in 22. členom Ustave.

3. Prejemki, ki jih pomoči potrebni prejemniki prejmejo od dobrodnih ustanov, naj bi bili, enako kot prejemki, ki jih prejmejo od humanitarnih organizacij, socialni korektiv oziroma dopolnitev ukrepov države, sprejetih na področju zagotavljanja socialne varnosti. Tako humanitarne organizacije kot ustanove naj bi z izplačevanjem takšnih prejemkov blažile socialno stisko prejemnikov in jim zagotavljale osnovni eksistenčni minimum, s tem pa tudi osebno dostojanstvo. Dopustnost poseganja v izvršbi na denarna sredstva, prejeta od dobrodnih ustanov, naj bi bila v neskladju z 2., 34. in 50. členom Ustave.

Predlagatelj opozarja, da naj bi davčna zakonodaja vsebovala oprostitev od plačevanja dohodnine tako za pomoči, prejete od humanitarnih organizacij, kakor tudi za pomoči, prejete od dobrodelnih ustanov. Predlagatelj se sicer zaveda, da izvzetje določenih prejemkov iz izvršbe posega v pravico upnikov, da prisilno poplačajo svojo terjatev iz izvršilnega naslova. Vendar poudarja, da ustavno načelo socialne države in človekova pravica do varnosti in dostojanstva ne dovoljujeta izvršbe za uveljavitev denarne terjatve na stvareh in pravicah, ki so nujne za zadovoljitev osnovnih življenjskih potreb dolžnika in oseb, ki jih je dolžan po zakonu preživljati, in da zahtevata, da se pri opravljanju izvršbe upošteva osebno dostojanstvo dolžnika.

4. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo v odgovor Državnemu zboru. Državni zbor na zahtevo ni odgovoril. O zahtevi je dala mnenje Vlada. Vlada navaja, da iz ustavnosodne presoje izhaja, da je nujno, da zakon, ki ureja izvršbo, prvenstveno upošteva interes upnika, da se zagotovi učinkovitost izvršbe in s tem dokončna uresničitev upnikove ustavne pravice do sodnega varstva. Trdi, da je prejemke, ki so po 101. členu ZIZ izvzeti iz izvršbe, mogoče vsebinsko razvrstiti v več skupin. Skupno naj bi jim bilo, da gre praviloma za sistemske in pravno regulirane transferje oziroma za strogo namenska sredstva, ki imajo zakonsko določen namen, administrativni nadzor, sledljivost porabe ter standardizirane pogoje upravičenosti. Poleg navedenih prejemkov pa naj bi bila iz izvršbe izvzeta tudi denarna sredstva pomoči potrebnim, ki jih zagotavljajo humanitarne organizacije, ki imajo tak status po ZHO. Zanje naj bi bilo pomembno, da so humanitarne organizacije podrobneje zakonsko urejene, da zanje veljajo strogi pogoji delovanja in javni nadzor nad njihovim delovanjem. Humanitarne organizacije naj bi delovale po načelih nepridobitnosti, prostovoljnosti in odprtosti; njihovo delovanje in poslovanje naj bi bilo v skladu z zakonom javno. Po oceni Vlade za ustanove veljajo pluralni cilji, zasebna avtonomija ustanovitelja in večja diskrecija pri namenu pomoči in izplačilih. Ustanove naj niti ne bi bile dolžne enako obravnavati vseh pomoči potrebnih oseb po vnaprej določenih kriterijih.

5. Vlada navaja, da bi izvzetje prejemkov ustanov iz izvršbe lahko preseglo dopusten socialni namen zaščite dolžnika in poseglo v pravico do sodnega varstva upnikov po 23. členu Ustave in v načelo pravne države. Izvršilni postopek mora biti učinkovit, saj je le tako mogoče zagotoviti učinkovitost pravice do sodnega varstva. Člen 101 ZIZ v sedanjem besedilu naj bi ustavnoskladno zasledoval razumen zakonodajni cilj. Zagotavljati naj bi bilo treba preverljive kategorije izvzetij in preprečiti zlorabe na škodo upnikov (kot je npr. prikrivanje dejanske narave dohodkov dolžnikov, navzven prikazanih kot denarne pomoči od ustanov). Vlada poleg tega poudarja, da je zagotavljanje minimalnih sredstev za preživetje posameznika in družine naloga države, ki ta cilj zagotavlja prek denarne socialne pomoči, ki je v celoti izvzeta iz izvršbe. Po drugi strani naj bi izvzetje prejemkov od ustanov odprlo vprašanja namena prejemkov, ki naj ne bi bili določeni s predvidenimi stalnimi kriteriji glede višine in tudi ne glede tega, katerim upravičencem se podelijo. Podstat ureditve prejemkov, ki so izvzeti iz izvršbe v 101. členu ZIZ, naj bi temeljila na tem, da ta sredstva izplačujejo bodisi državni organi ali drugi javnopravni subjekti, ki morajo delovati in izplačevati ta sredstva skladno z zakonskimi kriteriji, oziroma naj bi šlo pri izjemi v 9. točki 101. člena ZIZ za strogo po namenu opredeljene in nadzorovane organizacije.

6. Vlada opozarja tudi na široko diskrecijo zakonodajalca pri določanju socialnih pravic, tudi glede oblikovanja varovalnih mehanizmov glede izvršbe (izvzetij ali omejitev), kadar ureditev ne posega v eksistenčni minimum dolžnika ali oseb, ki jih je dolžan preživljati, in ni očitno nerazumna. Ne bi naj bilo pravno utemeljenih razlogov, da bi moral biti vsak socialno motiviran prejemek dolžnika izvzet iz izvršbe. Za razlikovanje med prejemki, ki jih zakon uvršča med izvzete prejemke v 101. členu ZIZ, in prejemki od ustanov po mnenju Vlade obstaja razumen in stvarno upravičen razlog.

7. Ustavno sodišče je mnenje Vlade predlagatelju vročilo v izjavo. Predlagatelj se na mnenje ni odzval.

B. – I.

Upravičenost predlagatelja za vložitev zahteve in obseg presoje Ustavnega sodišča

8. 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 Zakona o Ustavnem

sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za oceno njegove ustavnosti. Tako dejstvo prekinitve 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 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.¹

9. Predlagatelj je izkazal obstoj teh procesnih predpostavk. Iz listin, ki jih je predložil Ustavnemu sodišču, izhaja, da odloča o pritožbi dolžnika zoper sklep sodišča prve stopnje, ki je zavrnilo njegovo zahtevo za odpravo nepravilnosti pri opravljanju izvršbe na denarna sredstva pri organizacijah za plačilni promet po 52. členu ZIZ v zvezi z rubežem denarnih sredstev v višini 200 EUR, ki jih je na dolžnikov bančni račun nakazala dobrodelna ustanova "Ustanova Fundacija Boštjana Bandlja",² in sicer iz naslova izplačila na podlagi razpisa za enkratno donacijo za invalidsko upokojene osebe z nizkimi pokojninami, namenjenega ljudem v finančni oziroma socialni stiski. Iz sklepa o prekinitvi pritožbenega postopka in zahteve za oceno ustavnosti izhaja, da bi predlagatelj, upoštevaje 101. člen ZIZ v zvezi s 137. členom ZIZ,³ moral zavrniti dolžnikovo pritožbo, ker konkretni denarni prejemek po veljavni zakonodaji ni izvzet iz izvršbe. Predlagatelj meni, da je prav zato 101. člen ZIZ v neskladju z Ustavo.

10. Predlagatelj je po oceni Ustavnega sodišča izkazal, da mora uporabiti izpodbijano zakonsko določbo, ki po nasprotnem razlogovanju (*a contrario*) vsebuje pravno pravilo, da denarni prejemki pomoči potrebnih oseb, ki jih zagotavljajo dobrodelne ustanove (pravno dosledno: denarne terjatve teh oseb proti dobrodelnim ustanovam), niso izvzeti iz izvršbe. To glede na 137. člen ZIZ velja tudi za denarna sredstva pri organizacijah za plačilni promet, prejeta na podlagi plačila teh terjatev na prejemnikov račun pri organizaciji za plačilni promet. Ustavno sodišče se strinja s predlagateljem, da 101. člena ZIZ ni mogoče razložiti drugače.

11. Ustavno sodišče razume zahtevo za oceno ustavnosti tako, da predlagatelj zahteva oceno ustavnosti 101. člena ZIZ, kolikor v krog denarnih prejemkov (terjatev) oziroma denarnih sredstev, izvzetih iz izvršbe, ne zajame denarnih prejemkov (terjatev) oziroma denarnih sredstev, ki jih pomoči potrebnim (kar v tej odločbi pomeni socialno šibkim) prejemnikom z dobrodelnim namenom⁴ zagotavljajo dobrodelne ustanove. To tudi ustreza dejstvu t. i. sprožilnega primera. V tem obsegu je Ustavno sodišče opravilo presojo skladnosti 101. člena ZIZ z Ustavo. Kljub temu da je upoštevnost 101. člena ZIZ v okoliščinah sprožilnega primera navezana na odkazilo na to določbo prek 137. člena ZIZ,⁵ je Ustavno sodišče – zaradi povsem enakih ustavnopravnih vprašanj – presojalo tako sam 101. člen ZIZ kot tudi kolikor se ta uporablja v povezavi s 137. členom ZIZ. Ustavno sodišče mora torej v okviru trditev predlagatelja odgovoriti na ustavnopravno vprašanje, ali Ustava zahteva, da so denarne pomoči, ki jih pomoči potrebnim prejemnikom izplačujejo dobrodelne ustanove, izvzete iz izvršbe (ne glede na to, ali gre še za tovrstno denarno terjatev prejemnika proti dobrodelni ustanovi ali pa gre že za sredstva na prejemnikovem bančnem računu, pridobljena iz naslova priliva od dobrodelne ustanove na podlagi tovrstne terjatve).

B. – II.

Oris zakonske ureditve ustanov in humanitarnih organizacij

12. V tem razdelku odločbe so prikazane osnovne značilnosti zakonske ureditve ustanov (torej tudi dobrodelnih ustanov) in humanitarnih organizacij, in sicer – kolikor je upoštevno za odločitev o zahtevi predlagatelja – glavne statusne in organizacijske rešitve, ki veljajo za te pravne subjekte, in tudi pravila, ki veljajo za opravljanje njihove dejavnosti in za finančno poslovanje ter za nadzor nad obojim.

Ustanove

13. Ustanova je na določen namen vezano premoženje, ki je pravna oseba zasebnega prava (1. člen ZU). Ustanove imajo po prvem do tretjem odstavku 2. člena ZU dva dopustna namena: splošnokoristnega in dobrodelnega (dobrodelnega, če je ustanova ustanovljena z namenom pomagati

osebam, ki so pomoči potrebne).⁶ Člen 3 ZU z nazivom "organ, pristojen za ustanove" označuje ministrstvo, v katerega delovno področje sodi namen, za katerega je ustanova ustanovljena (v nadaljevanju ministrstvo). Da bi se štelo, da ustanova posluje z enim od dopustnih namenov, krog oseb, ki pridejo v poštev kot koristniki njenih dajatev ali storitev, ne sme biti poimensko določen ali omejen le na člane družine (čeprav je ta krog lahko na razne načine omejen). Ustanova lahko opravlja dejavnost, ki je nujna za uresničitev namena, za katerega je ustanovljena, ali je namenjena njeni promociji, če z zakonom ni določeno drugače (četrti in peti odstavek 2. člena ZU). Ustanove morajo imeti že v aktu o ustanovitvi navedeno ustanovitveno premoženje in njegovo vrednost (podrobneje o njem 9. člen ZU). Ustanova pridobiva prihodke z gospodarjenjem z ustanovitvenim premoženjem, darili, drugimi naklonitvami, prihodki od opravljanja dejavnosti in na druge načine. Prihodki ustanove se uporabljajo le za izvajanje namena ustanove in za poslovanje ustanove (27. člen ZU).

14. Ministrstvo ima v postopkih ustanavljanja, delovanja in prenehanja ustanov znatne pristojnosti. Ustanova se sicer ustanovi z aktom o ustanovitvi zasebnega prava.⁷ Vendar ustanova postane pravna oseba šele, ko ministrstvo izda soglasje k aktu o ustanovitvi; odrek soglasja je mogoče izpodbijati s pritožbo, o kateri odloča Vlada (drugi odstavek 5. člena in 12. člen ZU). Ta pristojnost ministrstva ni povsem formalna (11. člen ZU).⁸ Ministrstvo poleg navedenega med drugim:⁹ (a) imenuje v (pred)ustanovitveni fazi po potrebi skrbnika, ki poskrbi za varstvo ustanovitvenega premoženja, ali skrbnika, ki lahko tudi pozneje skrbi za premoženje ustanove, ko ni imenovana uprava; (b) daje soglasje k spremembi imena, sedeža, namena ustanove; (c) preverja, ali je sprememba pravil ustanove v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi, in če je treba, upravo pozove k spremembi pravil; (č) lahko razreši upravo ali posamezne člane uprave v primeru različnih konkretno določenih kršitev zakona, pa tudi že po splošnem pooblastilu, če ne izpolnjujejo nalog, določenih v zakonu, aktu o ustanovitvi ali v pravilih; (d) imenuje upravo ustanove, ko je ni mogoče imenovati na podlagi akta o ustanovitvi oziroma pravil; (e) lahko določi zgornjo mejo zneskov za izplačila potnih stroškov, dnevnih in nagrad upravi ustanove;¹⁰ (f) daje soglasje k odločitvi uprave ustanove o zmanjšanju ustanovitvenega premoženja, glede katerega ZU zahteva poseben nadzor; (g) daje soglasje k razpolaganju ustanove z nepremičnino; (h) sprejme letno do konca marca koledarskega leta od uprave ustanove poročilo o delu in finančnem poslovanju v preteklem koledarskem letu, pri čemer lahko zahteva, da poročilo o finančnem poslovanju revidira pooblaščen revizor; (i) izvaja nadzorstvo nad izvrševanjem določb ZU, katerih kršitve so določene kot prekrški;¹¹ (j) upošteva voljo in namen ustanovitelja odloči o prenehanju ustanove ali odloči o soglasju k odločitvi uprave ustanove o prenehanju.¹²

15. Ustanova mora voditi poslovne knjige ter izdelati letna poročila v skladu s predpisi, ki določajo vodenje poslovnih knjig in izdelavo računovodskih poročil za zavode. Poleg poročanja ministrstvu mora ustanova poročilo o finančnem poslovanju predložiti tudi drugim pristojnim organom; ti izvajajo nadzor nad njenim finančnim poslovanjem (30. člen ZU).¹³ Računsko sodišče lahko revidira poslovanje ustanove le, če je ustanova "uporabnik javnih sredstev"; to pa je tedaj, ko je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (20. člen Zakona o Računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12 – ZRacS-1). Razlogi za prenehanje ustanove so taksativno naštet v 31. členu ZU; med drugim je to vedno, ko ministrstvo "ugotovi, da ni pogojev za nadaljnji obstoj ustanove". Prenehanje ustanove je sicer odločilno pogojeno z razvojem okoliščin glede doseganja njenega namena (splošnokoristnega ali dobrodelnega): če premoženje ne zadošča za nadaljnje izpolnjevanje namena ustanove; če namen ustanove postane nemogoč ali če je bil izpolnjen (31. člen ZU). Po prenehanju ustanove v postopku sodne likvidacije ali stečaja se morebitni preostanek namensko vezanega premoženja po poplačilu dolgov ne vrne ustanovitelju oziroma donatorjem, pač pa se v skladu z voljo in namenom ustanovitelja dodeli drugi ustanovi, ki izvaja enak namen. Če taka ustanova ne obstaja, se premoženje dodeli ustanovi, ki izvaja podoben namen (32. člen ZU).

Humanitarne organizacije

16. ZHO uporablja izraz "humanitarne organizacije" za pravne subjekte, ki so pridobili status t. i. humanitarne organizacije, ki deluje v javnem interesu na področjih socialnega in zdravstvenega varstva (prvi odstavek 1. člena ZHO). Ta status – ki se sicer izključuje s statusom invalidske organizacije – lahko pridobijo predvsem društva in zveze društev, v katerih njihovi člani po načelih nepridobitnosti in prostovoljnosti v javnem interesu opravljajo humanitarno dejavnost na področjih socialnega in

zdravstvenega varstva v skladu z ZHO. Lahko pa ga pridobijo tudi nekatere druge organizacije, ustanovljene po tujem pravu, in tudi pravne oblike, ustanovljene po notranjem pravu verskih skupnosti (2. člen ZHO). V praksi je večina humanitarnih organizacij društev po Zakonu o društvih (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZDru-1), ki se uporablja za organizacijo in delovanje humanitarne organizacije, ki ta status pridobi kot društvo ali zveza društev, kolikor ZHO ne določa drugače. ZDru-1 za ustanovitev društva, prenehanje društva in za različne temeljne statusno-organizacijske odločitve društva ne predvideva vloge kakšnega državnega organa, ki bi bila primerljiva z vlogo ministrstva pri ustanovah.¹⁴ Delovanje in poslovanje humanitarne organizacije je javno (prvi odstavek 4. člena ZHO).

17. "Humanitarna dejavnost" po ZHO (na področjih socialnega in zdravstvenega varstva) je po 5. členu ZHO dejavnost za doseganje plemenitih človekoljubnih ciljev v obliki programov in storitev humanitarne organizacije, ki so namenjeni zlasti zakonsko naštetim ciljem, med katerimi so na primer tudi lajšanje socialnih in psihosocialnih stisk in težav, izboljšanje socialnega položaja in preprečevanje poslabšanja socialnega položaja. Dobrodelnim ustanovam so najbolj sorodne humanitarne organizacije, ki delujejo kot splošne dobrodelne organizacije in so namenjene reševanju in lajšanju socialnih stisk in težav prebivalcev, zagovorništvu socialno ogroženih posameznikov in družbenih skupin, nudenju pomoči ljudem in reševanju ljudi, katerih zdravje ali življenje je ogroženo, in krepitvi zdravja prebivalstva (prvi odstavek 7. člena ZHO).¹⁵ Osebe, potrebne dobrodelne pomoči, so po ZHO ljudje, ki živijo v pomanjkanju ali socialni stiski, in ljudje, katerih življenje je ogroženo zaradi vojnih spopadov, naravnih in drugih nesreč, bolezni ali drugih dogodkov (8. člen ZHO).

18. Za pridobitev statusa humanitarne organizacije je predpisan splošni pogoj, da organizacija že najmanj eno leto pred vložitvijo vloge opravlja humanitarno dejavnost na področju socialnega oziroma zdravstvenega varstva (15. člen ZHO). Poleg tega je za pridobitev tega statusa potrebno tudi izpolnjevanje več splošnih in posebnih¹⁶ meril za delovanje v javnem interesu (16. člen ZHO). Splošna merila so odprtost delovanja (ki se povezuje tudi s t. i. načelom odprtosti), strokovnost, prostovoljnost in neplačljivost (glej 3., 17. in 18. člen ZHO). Gre zlasti za to, da mora organizacija nuditi pomoč tudi osebam, ki niso njeni člani, da mora v njej delovati strokovno posvetovalno telo, da mora dejavnost v celoti ali pretežno opravljati s prostovoljci, ki delo opravljajo po svobodni odločitvi in brez plačila (razen povračila stroškov), in da mora usluge in storitve pomoči potrebnim nuditi brez plačila (dopusten pa je prispevek k materialnim stroškom izvajanja programa ali storitev).

19. Izpolnjevanje splošnega pogoja in meril za delovanje v javnem interesu se preverja v postopku za pridobitev statusa humanitarne organizacije. Status organizacija pridobi s pravnomočnostjo odločbe o podelitvi statusa, ki jo pristojni minister¹⁷ izda le, če so izpolnjeni pogoji iz ZHO (26. člen ZHO). V postopku obvezno poda mnenje o izpolnjenosti zakonskih meril za podelitev statusa humanitarne organizacije posebna strokovna komisija (25. člen ZHO). Humanitarne organizacije so vpisane v razvid humanitarnih organizacij pri pristojnem ministrstvu. Ministrstvu so dolžne sporočati vse spremembe podatkov, ki se vodijo v razvidu, in vsa dejstva, ki vplivajo na izpolnjevanje meril za pridobitev statusa humanitarne organizacije (29. člen ZHO). Merila za delovanje v javnem interesu mora humanitarna organizacija izpolnjevati v celotnem obdobju svojega delovanja. Če jih ne, pristojni minister na podlagi 30. in 31. člena ZHO z odločbo odloči o prenehanju statusa humanitarne organizacije in odredi njen izbris iz razvida. To mora storiti tudi v primeru nenamenske uporabe dodeljenih javnih sredstev in (po opozorilu) v primeru neizpolnitve obveznosti humanitarne organizacije iz 29. ali 37. člena ZHO.¹⁸ Če organizacija izgubi status humanitarne organizacije, se neporabljena javna sredstva, ki jih je pridobila na podlagi tega statusa, v ustreznih deležih prenesejo na financerje, ki so jih organizaciji dodelili (39. člen ZHO).

20. Zakonsko so določeni finančni viri za delovanje humanitarne organizacije in zahteva, da mora s pridobljenimi sredstvi gospodariti kot dober gospodar (32. člen ZHO). Humanitarne organizacije so upravičene do kandidiranja za sredstva Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij ob pogojih in merilih, ki jih določajo akti te fundacije (33. člen ZHO). Če humanitarna organizacija pri finančnem poslovanju v koledarskem letu ustvari presežek prihodkov nad odhodki, ga obvezno prenese v prihodnje leto za izvajanje dejavnosti in programov. Presežne prilive sredstev, ki jih še ne more uporabiti za uresničevanje programa, mora nalagati izključno v banke, ki imajo za poslovanje

dovoljenje Banke Slovenije (34. člen ZHO). Osebni prejemki iz naslova delovanja posameznikov v humanitarnih organizacijah morajo biti opredeljeni v temeljnem ali posebnem aktu humanitarne organizacije in ne smejo biti višji, kot je to določeno z zakoni in s kolektivno pogodbo za področje zdravstva in socialnega varstva (35. člen ZHO).¹⁹ Humanitarna organizacija vodi finančno poslovanje v skladu z računovodskimi standardi, ki so predpisani za njeno pravnoorganizacijsko obliko (torej največkrat v skladu z računovodskimi standardi za društva), in na način, da so jasno razvidni prihodki po posameznih namenih in odhodki za redno poslovanje, za izvajanje posameznih programov, za storitve in za naložbe (36. člen ZHO). Letna poročila o poslovanju mora redno pošiljati pristojnemu ministru in financerjem (37. člen ZHO). V nadzor zakonitosti, namembnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev humanitarne organizacije je vključeno tudi Računsko sodišče. Nadzor nad porabo dodeljenih sredstev, izvajanjem socialnih programov in naložbami smejo opravljati tudi financerji humanitarne organizacije (38. člen ZHO).

21. Ker so humanitarne organizacije pretežno društva, se zanje subsidiarno uporablja ZDru-1. Ta med drugim prepoveduje delitev premoženja društva članom,²⁰ močno omejuje opravljanje pridobitne dejavnosti, ureja računovodenje in finančno poročanje društev (24. do 29. člen ZDru-1). Posebej je treba izpostaviti, da je za društva, katerih prihodki oziroma odhodki so v preteklem poslovnem letu presegli 1 milijon EUR, določena obvezna revizija računovodskih izkazov (27. člen ZDru-1).

B. – III.

Presoja z vidika 34. člena in prvega odstavka 50. člena Ustave

22. Predlagatelj med drugim zatrjuje, da iz 2., 34. in 50. člena Ustave izhaja zahteva, da so denarne pomoči (terjatve prejemnikov teh pomoči in denarna sredstva na bančnih računih prejemnikov, že izplačana iz tega naslova), ki jih pomoči potrebnim (socialno šibkim) prejemnikom izplačujejo dobrodelne ustanove, izvzete iz izvršbe, ker naj bi tako zahtevalo varstvo osnovnega eksistenčnega minimuma in osebnega dostojanstva prejemnikov pomoči.

23. Ustavno sodišče je te očitke predlagatelja obravnavalo z vidika 34. člena Ustave (pravica do osebnega dostojanstva in varnosti) in prvega odstavka 50. člena Ustave (pravica do socialne varnosti), pri čemer je pri razlagi teh človekovih pravic upoštevalo tudi načelo socialne države iz 2. člena Ustave.

24. Ustavno sodišče je sprejelo že več odločitev, v katerih je oblikovalo stališča o ustavno zahtevani ravni varstva dolžnikov v izvršbi, tudi z zornih kotov, ki jih v zahtevi za oceno ustavnosti odpira predlagatelj. V splošnem velja, da mora biti v izvršilnem postopku zagotovljeno tudi varstvo dolžnika, kar izhaja iz načela socialne države. Zasledovanje ciljev izvršilnega postopka ne sme pripeljati do tega, da bi bile ogrožene temeljne pravice dolžnika, njegovo dostojanstvo ter osnove ekonomske in socialne eksistence. Načelo varstva dolžnika je eno izmed korektivnih načel izvršilnega prava in se odraža v varovanju položaja dolžnika v izvršilnem postopku zlasti prek določb o omejitvah in oprostitev izvršbe, procesnih jamstvih in strogih formalnih pogojih za dovolitev in opravo izvršbe.²¹ V ospredju izvršilnega postopka je sicer upnik, čigar pravica je bila (praviloma) ugotovljena s pravnomočno sodno odločbo in nato prisilno uveljavljana. Omejitev upnikove pravice do učinkovite izvršbe zato pride v poštev le, če so temeljne pravice dolžnika bistveno prizadete.²² Omejitve in izvzetja iz izvršbe, odlogi izvršbe ter druge prepreke učinkoviti uveljavitvi upnikove pravice do učinkovitega sodnega varstva v izvršbi zagotavljajo, da izvršba za dolžnika ne pomeni nedopustne trdote, ki ne bi bila v skladu z doseženimi civilizacijskimi vrednotami ter bi lahko nasprotovala zapovedi spoštovanja človekovega dostojanstva in bi odrekala sleherno skrb za človeka.²³

25. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-339/98 z dne 21. 1. 1999 (Uradni list RS, št. 11/99, in OdlUS VIII, 13) odločilo, da je 1. točka prvega odstavka 102. člena tedaj veljavnega Zakona o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, št. 51/98) v nasprotju z Ustavo, kolikor ne določa, da je nezarubljivi del plače sorazmerno višji v primeru, če dolžnik preživlja otroke ali druge osebe, za katere ima zakonito dolžnost preživljanja. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da iz ustavnega načela socialne države ter iz človekove pravice do osebnega dostojanstva in varnosti izhaja, da izvršba za uveljavitev denarne

terjatve ni dovoljena na stvareh ali pravicah, ki so nujne za zadovoljitev osnovnih življenjskih potreb dolžnika in oseb, ki jih je dolžnik po zakonu dolžan preživljati, ali za opravljanje samostojne dejavnosti, ki je dolžniku glavni vir preživljanja, ob tem pa je pri opravljanju izvršbe treba upoštevati osebno dostojanstvo dolžnika. Slednje je treba upoštevati tudi pri ureditvi izvršbe na plačo in druge osebne prejemke, saj ravno ti prejemki človeku v mnogih primerih zagotavljajo socialno varnost. Iz 2. in 34. člena Ustave izhaja, da je v izvršbi treba zagotoviti spoštovanje eksistenčnega minimuma dolžnika, pa tudi oseb, ki jih je dolžnik po zakonu dolžan preživljati. To zahtevo mora spoštovati tudi ureditev izvršbe na plačo – dolžniku mora tudi po opravljeni izvršbi na plačo ostati znesek, ki mu zagotavlja eksistenčni minimum, če obstajajo osebe, ki jih je po zakonu dolžan preživljati, pa tudi znesek, ki je potreben za njihovo preživljanje (torej v določeni meri višji znesek, kot če teh oseb ne bi bilo).²⁴

26. Ustavno sodišče je potrdilo ta stališča v odločbi št. U-I-166/03 z dne 11. 11. 2004 (Uradni list RS, št. 128/04, in OdlUS XIII, 69). Navedlo je, da izvršba na prihodke dolžnika, ki opravlja samostojno dejavnost kot glavni vir preživljanja, ne sme prizadeti v takšni meri, da bi bil ogrožen njegov eksistenčni minimum. To velja tudi, če je upnik država in gre za davčni ali kakšen drug dolg iz naslova javnih dajatev. Ustavno sodišče je odločilo, da je bil 49.a člen tedaj veljavnega Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 18/96, 87/97, 82/98, 91/98, 108/99 in 97/01) v neskladju s 34. členom in prvim odstavkom 50. člena Ustave, ker ni vseboval določbe, po kateri je treba pri odločanju o tem, na kolikšen delež sredstev na računih pri bankah in hranilnicah se bo z izvršbo seglo, upoštevati zahtevo po ohranitvi minimalne socialne varnosti dolžnika (eksistenčni minimum), in ker ni opredeljeval kriterijev, omejitev ali višine zneska, ki mora biti zaradi tega izvzet iz izvršbe.²⁵

27. Predlagatelj meni, da so denarne pomoči socialno šibkim prejemnikom, ki jih izplačujejo dobrodelne ustanove, prejemek, ki v skladu z merili iz zgoraj navedenih odločitev Ustavnega sodišča zagotavlja eksistenčni minimum oziroma minimalno socialno varnost dolžnika. Zato naj bi človekovi pravici do osebnega dostojanstva in varnosti ter do socialne varnosti zahtevali njihovo izvzetje iz izvršbe.

28. V prvi vrsti je treba poudariti, da se Ustavno sodišče v tej zadevi ne opredeljuje do ustavnopravne pogojenosti (nujnosti) vseh posameznih kategorij izvzetij in omejitev izvršbe (glede denarnih terjatev dolžnika oziroma denarnih sredstev pri organizaciji za plačilni promet iz naslova teh prilivov glej predvsem 101. in 102. člen v zvezi s 137. členom ZIZ).²⁶ Drugače povedano, zgolj iz zakonodajalčeve odločitve, da je v sistem izvzetij in omejitev izvršbe vključil določene prejemke oziroma določena denarna sredstva, še ni mogoče sklepati, da ta izvzetja in omejitve zahteva Ustava. To velja na primer tudi za 9. točko 101. člena ZIZ, ki iz izvršbe izvzema "denarna sredstva pomoči potrebnim, ki jih zagotavljajo humanitarne organizacije, ki imajo tak status po zakonu, ki ureja humanitarne organizacije".

29. Dobrodelne ustanove dodeljujejo socialno šibkim prejemnikom denarne pomoči po lastni svobodni presoji tako glede kriterijev za določitev potrebe po pomoči (natančne opredelitve stanja socialne šibkosti oziroma težkega premoženjskega položaja, ki upravičuje dodelitev pomoči), morebitnih objektivnih in/ali subjektivnih razlogov, zaradi katerih se je oseba znašla v socialnih težavah, kakor tudi glede višine denarnih pomoči. Glede teh vprašanj dobrodelnih ustanov ne omejuje noben predpis oziroma ne nadzoruje noben organ.²⁷ Ustanove nimajo nobenih pooblastil za pridobivanje podatkov iz uradnih zbirk podatkov, iz katerih bi si lahko ustvarile celostno sliko o prihodkih in premoženju prosilca za pomoč niti jih k temu (oziroma k temu, da bi te podatke nujno štele za relevantne, in na kakšen način) ne sili noben predpis.

30. Zakonska ureditev za prejemke iz naslova denarne socialne pomoči, ki so po 3. točki 101. člena ZIZ izvzeti iz izvršbe, je ravno v tem smislu pomembno drugačna. Zakon o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18 in 36/25 – v nadaljevanju ZSVarPre) namreč v 2. členu denarno socialno pomoč (in varstveni dodatek) opredeljuje kot socialnovarstveni prejemek, namenjen zgolj tistim, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati. Z denarno socialno pomočjo se upravičencu zagotavljajo sredstva za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje, pri čemer se šteje, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki, s katerimi razpolaga po zmanjšanju za normirane stroške oziroma dejanske stroške, priznane po zakonu, ki ureja

dohodnino, ter po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost, v višini minimalnega dohodka, določenega s tem zakonom (4. člen ZSVarPre). Osnovni znesek minimalnega dohodka od 1. 3. 2026 znaša 507,43 EUR (8. člen ZSVarPre v zvezi s Sklepom o usklajenih višinah transferjev, ki so določeni v nominalnih zneskih, ter o odstotku uskladitve drugih transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 14/26). Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13, 57/15, 90/15, 88/16, 75/17, 77/18 in 47/19 – v nadaljevanju ZUPJS) vsebuje podrobna pravila o načinu ugotavljanja materialnega položaja upravičencev (glej 9. do 20. člen ZUPJS). Pristojno ministrstvo in centri za socialno delo imajo široke možnosti brezplačnega dostopa do podatkov za potrebe postopkov odločanja in vodenja zbirk podatkov po ZUPJS (51. člen in prvi odstavek 52. člena ZUPJS).

31. Kot navaja sam predlagatelj, so dobrodelne ustanove socialni korektiv oziroma dopolnitev ukrepov države, sprejetih na področju zagotavljanja socialne varnosti. Tudi Vlada navaja, da je zagotavljanje minimalnih sredstev za preživetje posameznika in družine naloga države, ki ta cilj zagotavlja prek denarne socialne pomoči. Odgovornost za nudenje pomoči tistim, ki sami ne morejo zadovoljiti osnovnih življenjskih potreb, nosi država. Ta odgovornost je pravna odgovornost. Temelji na določbah Ustave (2., 34. in 50. člen Ustave) in zakonov, ki izvršujejo oziroma podrobneje izpeljujejo navedene ustavne pravice oziroma načela. Po ustavnosodni presoji je socialna država (2. člen Ustave) dolžna zagotoviti ogroženemu posamezniku ustrezno pomoč.²⁸ Zakonodajalec mora pri določanju pogojev za pridobitev pravice iz sistema socialnega varstva stremeti k uresničitvi ustavnega namena te pravice – nuditi ogroženemu posamezniku ustrezno pomoč, da bi bil zagotovljen t. i. življenjski minimum za preživetje posameznika, ki je v socialni ali ekonomski stiski in potrebuje pomoč.²⁹ Pri zakonskem urejanju pravic, ki naj zagotavljajo socialno varnost, mora zakonodajalec poskrbeti, da sta posameznikom v največji mogoči meri zagotovljeni ekonomska varnost in človekovo dostojanstvo.³⁰

32. Denarne pomoči socialno šibkim osebam, ki jih izplačujejo dobrodelne ustanove, objektivno – v splošnem in sistemskem smislu – niso prejemek, ki bi zagotavljal eksistenčni minimum oziroma minimalno socialno varnost oseb, ki si tega ne morejo zagotoviti same. Navedeno je namreč ustavna naloga države. Ustavno nesprejemljivo bi bilo, če bi zakonodajala breme zagotavljanja življenjskega minimuma pomoči potrebnih prepustila zasebnim dobrodelnim organizacijam. Poleg tega v pravnem redu ni instrumentov, ki bi take organizacije silili v to, da svoje pomoči socialno šibkim omejijo le na (z vidika Ustave) nujne primere in na nujni obseg; dobrodelna ustanova lahko po prosti presoji pomaga tudi osebam, ki do dajatev iz državnega sistema socialnega varstva niso upravičene oziroma niso upravičene v takem obsegu. Izvzetje njihovih denarnih pomoči iz izvršbe bi zato v številnih primerih nesorazmerno poseglo v zaščitene ustavnopravne položaje upnikov.

33. Če v posamičnih primerih pride do položaja, v katerem so za neko osebo prejemki od dobrodelnih ustanov življenjsko bistvenega pomena, je to simptom vrzeli pri konkretnem izvrševanju predpisov in nudenju zakonskih jamstev s področja socialnega prava, hipotetično pa je lahko tudi pokazatelj protiustavne pravne praznine v s predpisi vzpostavljeni državni socialni mreži. Vendar Ustavno sodišče pri odločanju o zahtevi predlagatelja za oceno ustavnosti ne more dati pomembne teže takim hipotetičnim primerom. Tako 34. člen Ustave in prvi odstavek 50. člena Ustave ne zahtevata izvzetta iz izvršbe denarnih pomoči, ki jih dobrodelne ustanove izplačujejo pomoči potrebnim prejemnikom. Člen 101 ZIZ zato ni v neskladju z navedenima ustavnima določbama.

B. – IV.

Presoja z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave

34. Predlagatelj meni, da so socialno šibki prejemniki denarnih pomoči, ki jih izplačujejo dobrodelne ustanove, nedopustno diskriminirani v primerjavi s socialno šibkimi prejemniki denarnih pomoči, ki jih izplačujejo splošne dobrodelne humanitarne organizacije iz prvega odstavka 7. člena ZHO, in sicer zato, ker denarne pomoči prvim niso izvzete iz izvršbe, denarne pomoči drugim pa so.³¹ Te očitke opira na drugi odstavek 14. člena in na 22. člen Ustave. Ustavno sodišče jih je v skladu s svojo ustaljeno presojo obravnavalo z vidika načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

35. Splošno načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave terja, da zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja enako, v bistvenem različne položaje pa različno. Če zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja različno ali v bistvenem različne položaje ureja enako, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja (ustavno dopusten razlog).³² Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja,³³ pri čemer mora primerjava upoštevati vse vidike, značilnosti ipd., ki ponazarjajo naravo in namen primerjanih prvin oziroma njihovo bistvo.³⁴

36. Predlagatelj neskladje z načelom enakosti pred zakonom utemeljuje z navedbami, da dobrodelne ustanove delujejo s podobnim namenom kot splošne dobrodelne humanitarne organizacije iz prvega odstavka 7. člena ZHO. Zato naj bi bilo v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, da denarna sredstva, namenjena pomoči potrebnim, ki jih zagotavljajo dobrodelne ustanove, niso izvzeta iz izvršbe.

37. Pri presoji, ali gre za v bistvenem enaka položaja primerjanih dveh skupin oseb, mora Ustavno sodišče izhajati iz predmeta pravnega urejanja. Po presoji Ustavnega sodišča je upoštevni predmet pravnega urejanja v tej zadevi položaj socialno šibkih dolžnikov v izvršbi, ki prejemajo določene denarne pomoči od subjektov zasebnega prava. Upošteva se to izhodišče, so socialno šibki prejemniki denarnih pomoči, ki jih izplačujejo dobrodelne ustanove, in socialno šibki prejemniki denarnih pomoči, ki jih izplačujejo splošne dobrodelne humanitarne organizacije, v bistvenem v enakem položaju. V obeh primerih gre za osebe v težkem socialnem položaju, ki se soočajo s težavami pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb, ki so dolžniki v izvršbi in ki so postale upravičene do denarne pomoči od osebe zasebnega prava oziroma so jo že prejele na transakcijski račun. Člen 101 ZIZ ti dve skupini oseb, čeprav sta v bistvenem v enakem položaju, glede vprašanja izvzetja njim namenjenih oziroma že prejetih denarnih pomoči iz izvršbe obravnava različno. To razlikovanje je v skladu z načelom enakosti pred zakonom le, če zanj obstaja razumen razlog.

38. Pomoči potrebni prejemniki pomoči od dobrodelnih ustanov so po mnenju predlagatelja nedopustno diskriminirani v primerjavi s pomoči potrebnimi prejemniki pomoči od splošnih dobrodelnih humanitarnih organizacij. Iz gornjega pregleda bistvenih značilnosti pravne ureditve ustanov in humanitarnih organizacij (glej 13. do 21. točko obrazložitve te odločbe) izhajajo nezanemarljive razlike v pravni ureditvi teh dveh tipov pravnih oseb. Ustanove (tudi dobrodelne) in humanitarne organizacije (tudi splošne dobrodelne) so relativno močno regulirane neprofitne organizacije zasebnega prava. Prav specifično dobrodelne ustanove in splošne dobrodelne humanitarne organizacije delujejo z zelo podobnim namenom nuditi pomoč ljudem, ki jo potrebujejo; in v tem širšem okviru tudi premoženjsko oziroma socialno ogroženim ljudem.

39. Vendar sta stopnja in način oblastne regulacije obeh tipov pravnih oseb odločilno različna prav v zvezi z doseganjem tega (dobrodelnega) namena oziroma glede nadzora pristojnih organov v zvezi s tem. Pri ustanovah ministrstvo pazi predvsem na to, da je dobrodelna ustanova ustanovljena in da posluje v skladu z dopustnim (dobrodelnim) namenom, v določeni meri pa pazi tudi na varstvo njenega namensko vezanega premoženja, zlasti ustanovitvenega vložka. Način, kako dobrodelna ustanova opravlja dobrodelno dejavnost, pa je v veliki meri prepuščen njej sami, tako glede oblikovanja in nagrajevanja njenega personalnega substrata kakor tudi glede selekcije in obravnave pomoči potrebnih oseb (dokler krog oseb, ki jim taka ustanova pomaga, ni poimensko določen ali omejen le na člane družine).

40. Pri splošnih dobrodelnih humanitarnih organizacijah je drugače. Tako za pridobitev kakor za ohranitev statusa humanitarne organizacije morajo izpolnjevati več meril za delovanje v javnem interesu: odprtost delovanja, strokovnost, prostovoljnost in neplačljivost. Način doseganja teh meril je podrobneje zakonsko urejen (zlasti mora humanitarna organizacija dejavnost v celoti ali pretežno opravljati s prostovoljci, za usluge in storitve pomoči potrebnim pa sme zaračunati le prispevek k materialnim stroškom izvajanja programa ali storitev).

41. Tudi finančni nadzor (in posebej nadzor nad uporabo namensko dodeljenih sredstev) nad splošnimi dobrodelnimi humanitarnimi organizacijami je strožji od takega nadzora nad dobrodelnimi ustanovami. Ostanek premoženja po prenehanju ustanove v skladu z ZU vedno konča pri drugi ustanovi. Če pa organizacija izgubi status humanitarne organizacije (podobno če taka organizacija, ki je društvo, preneha v skladu z ZDru-1), se neporabljena javna sredstva vrnejo v javne blagajne, ki so ji sredstva dodelile. Le za humanitarne organizacije že po zakonu velja, da morajo presežna denarna sredstva nalagati izključno v banke. Plače zaposlenega osebja humanitarne organizacije so že po zakonu brezpogojno omejene, za ustanove pa to velja le, če ni drugače določeno v aktu o ustanovitvi ali pravilih ustanove. Nadzor nad finančnim poslovanjem humanitarne organizacije (ne pa tudi ustanove) smejo že po zakonu opravljati tudi njeni financerji.³⁵ Zgolj za humanitarne organizacije, ki so društva, je določena obvezna revizija računovodskih izkazov, če so prihodki oziroma odhodki v preteklem poslovnem letu presegli 1 milijon EUR.

42. Splošne dobrodelne humanitarne organizacije so v primerjavi z dobrodelnimi ustanovami bolj omejene ter močnejše in strožje oblastno nadzorovane glede načina dobrodelnega delovanja, kakor tudi glede finančnega poslovanja. S tem je pri njih manj možnosti za različne zlorabe v zvezi z dodeljenimi denarnimi pomočmi socialno šibkim izvršilnim dolžnikom (kot je npr. prikazovanje drugačnega tipa plačil kot domnevno denarno pomoč), pa tudi za zlorabe ali neskrbno poslovanje v zvezi z namensko porabo sredstev. Treba je upoštevati tudi določeno polje proste presoje, ki ga ima zakonodajalec pri izbiri tega, kateri tip zasebnih neprofitnih organizacij bo spodbujal (tudi posredno, prek izvzetja njihovih denarnih pomoči iz izvršbe). Na oboje v svojem mnenju opozarja tudi Vlada. Zato obstaja razumen razlog za to, da so denarne pomoči, ki jih pomoči potrebnim prejemnikom izplačujejo splošne dobrodelne humanitarne organizacije, izvzete iz izvršbe, medtem ko po namenu enake denarne pomoči, ki jih izplačujejo dobrodelne ustanove, niso.

43. Člen 101 ZIZ ni v neskladju niti z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave in tako ni v neskladju z Ustavo.

C.

44. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS ter petega odstavka v zvezi z drugo alinejo drugega 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. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Tamara Kek, dr. Barbara Kresal, dr. Neža Kogovšek Šalamon, mag. Marko Starman, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Kek ter sodnika Gorkič in Svetlič. Sodnica Kek je dala odklonilno ločeno mnenje.

Številka: U-I-164/25-13

Datum: 10. 6. 2026

EDA 2026-5024234000-0014

dr. Rok Čeferin
Predsednik

¹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-139/14 z dne 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 24/15), 7. točka obrazložitve.

² Glej Odločbo o soglasju k Aktu o ustanovitvi ustanove "Ustanova Fundacija Boštjana Bandlja" (Uradni list RS, št. 202/21), ki jo je sprejelo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in iz katere izhaja, da je namen te ustanove splošnokoristen, dobrodelen in trajen ter je predvsem finančna pomoč ljudem v finančni oziroma socialni stiski in finančna pomoč ljudem s področja zdravstva ter otroškega, invalidskega in socialnega varstva.

³ Člen 101 ZIZ je umeščen v poglavje ZIZ o izvršbi na denarno terjatev dolžnika in izčrpno našteva denarne prejeme dolžnika, ki so izvzeti iz izvršbe, pri čemer to v 9. točki določa za "denarna sredstva pomoči potrebnim, ki jih zagotavljajo humanitarne organizacije, ki imajo tak status po zakonu, ki ureja humanitarne organizacije". Člen 137 ZIZ je umeščen v poglavje ZIZ o izvršbi na dolžnikova denarna sredstva pri organizacijah za plačilni promet in se glasi: "Na denarna sredstva, ki jih ima dolžnik pri organizaciji za plačilni promet iz naslova prejemkov, ki so izvzeti iz izvršbe (101. člen) oziroma je izvršba nanje omejena (102. člen), lahko organizacija za plačilni promet poseže po poteku enega meseca od priliva."

⁴ V kontekstu, ki ga zarisuje zahteva za oceno ustavnosti, je dobrodeleni namen treba razumeti, da zajema vse namene, povezane z lajšanjem težkega premoženjskega oziroma socialnega položaja oziroma s pomočjo pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb prejemnikov. V nadaljevanju obrazložitve te odločbe je treba razumeti, da je "dobrodeleni namen" že zajet v pojmu "pomoč" oziroma da se odločba nanaša le na take denarne terjatve oziroma sredstva.

⁵ Sporno ustavnopravno vprašanje se je pojavilo pri izvršbi na dolžnikova denarna sredstva pri organizaciji za plačilni promet, ne pa pri izvršbi na dolžnikovo denarno terjatev.

⁶ V 11. točki obrazložitve te odločbe je Ustavno sodišče pojasnilo, da za namene te odločbe "pomoči potrebne" osebe razume kot "socialno šibke osebe".

⁷ To je lahko pravni posel med živimi v obliki notarskega zapisa ali pravni posel za primer smrti, ki izpolnjuje pogoje obličnosti za eno izmed oporok po dednih predpisih (glej prvi odstavek 5. člena ter 6., 7. in 8. člen ZU).

⁸ Ministrstvo izda soglasje: če akt o ustanovitvi izpolnjuje pogoje, določene z ZU in drugimi zakoni; če je namen ustanove splošnokoristen ali dobrodelen; če je zagotovljeno ustanovitveno premoženje; če ustanovitev ni v nasprotju z javnim redom.

⁹ Členi 10, 17, 18, 19, 22, 23, 26, 28, 29, 30, 30a, 32 in 33 ZU.

¹⁰ Že zakon določa, da drugi stroški, ki se lahko namenajo za poslovanje ustanove (plače, potni stroški ter dnevnice zaposlenih, drugi stroški poslovanja in podobno), ne smejo presegati višine, določene s predpisi za področje državne uprave, če v aktu o ustanovitvi ali v pravilih ni določeno drugače.

¹¹ Ustanova je lahko kaznovana za prekršek na primer tudi, če razširi svojo dejavnost na področja, ki jih zakon ne dovoljuje, in če ne deluje v skladu z aktom o ustanovitvi in s pravili ustanove (35. člen ZU).

¹² Zoper odločitev ministrstva o prenehanju ustanove je dovoljena pritožba. O pritožbi odloča Vlada.

¹³ Tu je mišljena predvsem Finančna uprava.

¹⁴ Društvo dobi pravno osebnost sicer šele z vpisom v register društev oziroma z registracijo (prvi odstavek 5. člena ZDru-1), vendar se vsebinsko odločanje pristojnega organa v zvezi s tem omeji na preveritev, ali je temeljni akt društva v skladu z ZDru-1 (drugi odstavek 19. člena ZDru-1). Osnovni vsebinski omejitvi sta določeni v 3. členu ZDru-1: (a) prepoved ustanovitve društva, katerega namen, cilji ali dejavnost merijo na nasilno spremembo ustavne ureditve, na izvrševanje kaznivih dejanj ali spodbujajo k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti, razpihovanju narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti oziroma spodbujajo k nasilju ali vojni, in (b) prepoved ustanovitve društva, katerega namen je ustvarjanje dobička, ali društva, katerega izključna dejavnost je pridobitna dejavnost.

¹⁵ Te organizacije uresničujejo svoje cilje z oblikami in načini iz 9. člena ZHO, med drugim tudi z odkrivanjem, spremljanjem in lajšanjem socialnih stisk prebivalcev ter z zbiranjem in razdeljevanjem sredstev pomoči potrebnim.

¹⁶ Posebni merili se nanašata le na organizacije za kronične bolnike, ki jih ta odločba ne obravnava.

¹⁷ Za splošne dobrodelne organizacije in organizacije za samopomoč, ki delujejo na področju zdravstvenega varstva, in za organizacije za kronične bolnike je pristojen minister za zdravstveno varstvo. Za splošne dobrodelne organizacije in organizacije za samopomoč, ki delujejo na področju socialnega varstva, je pristojen minister za socialno varstvo (23. člen ZHO).

¹⁸ Člen 37 ZHO (ki ga je delno razveljavila deseta alineja 58. člena ZDru-1) določa obveznosti humanitarne organizacije v zvezi s pošiljanjem letnega poročila o poslovanju pristojnemu ministru in financerjem.

¹⁹ Čeprav mora humanitarna organizacija dejavnost vsaj pretežno opravljati s prostovoljci, to ne izključuje prisotnosti v njenem personalnem substratu določenega števila zaposlenih oseb.

²⁰ Usodo premoženja društva, ki preneha, ureja 38. člen ZDru-1. Prednost ima volja članov društva, ki lahko določijo društvo, zavod, ustanovo ali drugo nepridobitno pravno osebo s podobnimi cilji, na katero se po poravnavi vseh obveznosti prenese premoženje društva. Če društvo ne določi naslednika

premoženja in ga tudi na podlagi določb temeljnega akta ni mogoče določiti, premoženje društva pripade lokalni skupnosti, na območju katere je imelo društvo svoj sedež. Neporabljena sredstva, pridobljena iz proračuna, se vrnejo proračunu, preostanek premoženja pa se prenese na prevzemnika premoženja z dnem izbrisa društva iz registra društev.

²¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-93/03 z dne 18. 11. 2004 (Uradni list RS, št. 132/04, in OdlUS XIII, 77), 7. točka obrazložitve.

²² Prav tam, 12. točka obrazložitve.

²³ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-171/16, Up-793/16 z dne 11. 7. 2019 (Uradni list RS, št. 53/19, in OdlUS XXIV, 13), 12. točka obrazložitve.

²⁴ Glej 10. do 12. točko obrazložitve navedene odločbe.

²⁵ Glej 8. in 9. točko obrazložitve navedene odločbe.

²⁶ V zadnjih letih so bile kot odziv na izredne dogodke sprejete tudi določene (lahko le začasne) posebne področne ureditve teh vprašanj. Glej na primer prvi in tretji odstavek 135. člena Zakona o interventnih ukrepih za odpravo posledic poplav in zemeljskih plazov iz avgusta 2023 (Uradni list RS, št. 95/23, 117/23, 62/24 in 47/25 – ZIUOPZP) ter prvi in tretji odstavek 82. člena Zakona o obnovi, razvoju in zagotavljanju finančnih sredstev (Uradni list RS, št. 131/23, 81/24, 109/24 in 57/25 – ZORZFS).

²⁷ Ministrstvo bi seveda lahko sprejelo določene ukrepe, če bi se izkazalo, da ustanova s svojimi izplačili sploh ne zasleduje dobrodelnega namena (2. člen ZU), vendar je tako ohlapno opredeljena norma primerna le za preprečevanje res očitnih zlorab zakona.

²⁸ Glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/15 z dne 7. 7. 2016 (Uradni list RS, št. 51/16), 14. točka obrazložitve, in št. U-I-41/23 z dne 10. 4. 2025 (Uradni list RS, št. 28/25), 22. točka obrazložitve.

²⁹ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-73/15, 14. točka obrazložitve, in št. U-I-41/23, 23. točka obrazložitve.

³⁰ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11), 29. točka obrazložitve.

³¹ Ustavno sodišče se omeji na presojo očitkov predlagatelja in v tem okviru oblikuje tudi domnevno diskriminirano in domnevno privilegirano skupino za namen presoje na podlagi drugega odstavka 14. člena Ustave. Glej 11. točko obrazložitve te odločbe, skupaj z opombo 5, glede opredelitve v tej odločbi "pomoči potrebnih prejemnikov pomoči" kot "socialno šibkih" in glede namena pomoči, na katerega se nanaša ta odločba, tako da zajema le namene, povezane z lajšanjem težkega premoženjskega oziroma socialnega položaja oziroma s pomočjo pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb prejemnikov. Zato ni pomembno, da se zakonsko izvzetje iz 9. točke 101. člena ZIZ ("denarna sredstva pomoči potrebnim, ki jih zagotavljajo humanitarne organizacije") nanaša na nekoliko širšo kategorijo prejemnikov pomoči od humanitarnih organizacij (glej nekoliko širšo opredelitev "oseb, potrebnih dobrodelne pomoči" iz 8. člena ZHO, pa tudi opredelitev namena in ciljev splošnih dobrodelnih humanitarnih organizacij iz prvega odstavka 7. člena ZHO).

³² Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-512/18 z dne 23. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 74/20, in OdlUS XXV, 8), 10. točka obrazložitve.

³³ Npr. odločbe Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve, št. U-I-391/18 z dne 14. 11. 2019 (Uradni list RS, št. 70/19, in OdlUS XXIV, 19), 14. točka obrazložitve, in št. U-I-209/23 z dne 13. 3. 2025 (Uradni list RS, št. 25/25), 5. točka obrazložitve.

³⁴ Tako npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-201/19 z dne 12. 5. 2022 (Uradni list RS, št. 74/22, in OdlUS XXVII, 11), 23. točka obrazložitve, št. U-I-780/21 z dne 1. 12. 2022 (Uradni list RS, št. 157/22, in OdlUS XXVII, 31), 23. točka obrazložitve, in št. U-I-69/25 z dne 26. 2. 2026 (Uradni list RS, št. 74/26), 26. točka obrazložitve.

³⁵ Res pa je, da lahko donatorji predlagajo predčasno razrešitev uprave ustanove.