

Zastaranje, pozitivne obveznosti države in normativni prenos institucionalnega tveganja: kritična analiza 126.a člena ZDavP- 2 v luči sodne prakse ESČP in Sodišča EU

Kaj nam pove (oz. ne pove) sodba VSM Sklep I Ip 807/2023 z
dne 24.9.2025 (Vrhovno sodišče)

Avtor: mag. Franc Derganc

Datum: 21.1.2026

Povezani članki:

- [Obvestilo za javnost o vloženi ustavni pritožbi v zvezi s postopkom imenovanja Varuha za človekove pravice 2025/2026](#); 19.1.2026
- (21.01.2026, Derganc,F.) [Kakšna naj bo odločitev Slovenije glede povabila g. Donalda Trumpa k sodelovanju v "Board of Peace"?; Analiza trenutnih signalov in predlog odziva po logiki "AI Analitika javne oblasti"](#)

Dodatno pojasnilo:

Ta članek je rezultat dela operaterja z znanjem davčnega prava in uporabe orodja **AI Analitik javne oblasti** (avtor mag. Franc Derganc) ter je nastal v približno 35-tih minutah. Zadnje poglavje (točka 11) predstavlja dodano vrednost članka in je rezultat dela AI analitika javne oblasti v trajanju približno 1,5 minute. Uporabljeno orodje je del programa neizbranega kandidata za Varuha človekovih pravic v postopku 2025/2026, ki se je zanj zaključil z obvestilom dne 7. 1. 2026, in prikazuje rešitev, ki v Sloveniji doslej še ni bila preizkušena. In očitno tudi ne bo. Članek bo poslan v presojo Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije s ciljem izboljšanja procesov razsojanja z vidika varovanja človekovih pravic.

Analiza [v točki 11](#) je bila izvedena s pomočjo **AI Analitika javne oblasti**, analitičnega orodja, ki ga je zasnoval mag. Franc Derganc z namenom sistemske presoje delovanja oblasti z vidika dejanskega udejanjanja človekovih pravic v praksi.

Jedro članka:

Suspenz zastaranja je dopusten samo, kadar ščiti posameznika ali integriteto sodnega varstva – nikoli kot sistemski popravek neučinkovitosti države.

Kazalo vsebine

Zastaranje, pozitivne obveznosti države in normativni prenos institucionalnega tveganja: kritična analiza 126.a člena ZDavP-2 v luči sodne prakse ESČP in Sodišča EU.....1

Kaj nam pove (oz. ne pove) sodba VSM Sklep I lp 807/2023 z dne 24.9.2025 (Vrhovno sodišče)...1

1. Uvod: problem, ki ni tehničen, temveč ustavnopravni.....	3
1.1. Zastaranje kot institut pravne varnosti v sodobni ustavni demokraciji	3
1.2. Davčno pravo in asimetrija moči med državo in posameznikom	4
1.3. Raziskovalno vprašanje članka	4
1.4. Metodologija: ustavnopravna, konvencijska in EU-pravna analiza	4
2. Zastaranje kot ustavna kategorija, ne kot procesna tehnikalija	5
2.1. Pravno-teoretični pomen zastaranja (finalnost, predvidljivost, stabilnost)	5
2.2. Razlika med relativnim zastaranjem in absolutno prekluzijo	5
2.3. Posebnost davčnega prava: zakaj je absolutno zastaranje v ZDavP-2 zavestna ustavna izbira	5
2.4. Zastaranje kot omejitev oblasti (rule of law perspective)	6
3. Geneza 126.a člena ZDavP-2: zakonodajni motiv in njegov ustavnopravni pomen	6
3.1. Zakonodajna gradiva in njihov ekspliciten namen	6
3.2. Priznanje dolgotrajnosti sodnih izvršb kot systemskega problema	7
3.3. Kritična teza: 126.a kot materialnopravni nadomestek procesne neučinkovitosti.....	7
3.4. Meja dopustne zakonodajne reakcije na institucionalni neuspeh	7
3.5. Vpliv sodne prakse ESČP: pozitivna obveznost države in prepoved normativnega prenosa systemskega tveganja.....	8
5. Kaj ESČP dejansko dopušča glede ustavitve teka zastaranja – in zakaj.....	9
5.1. Metodološka izhodišča za branje sodne prakse ESČP	9
5.2. Pregled in analiza konkretnih sodb	9
5.3. Skupni imenovalec sodne prakse: zaščita posameznika, ne države	10
5.4. Zakaj ESČP-jeva praksa ne legitimira 126.a ZDavP-2.....	11
6. Sodišče EU in suspenz zastaranja: pravilno branje zadeve C-615/21 (Napfény-Toll)	11
6.1. Dejanski in pravni okvir zadeve.....	11
6.2. Razlogi za dopustnost suspenza v pravu EU	11
6.3. Odmera vs. izvršba: ustavnopravno odločilna razlika	12
6.4. Napfény-Toll kot mejni primer, ne kot argument za 126.a	12
6.5. Načeli pravne varnosti in učinkovitega sodnega varstva (47. člen Listine)	12
7. Kritična analiza sodbe VSRS II lps 22/2025.....	13
7.1. Povzetek odločilnih razlogov Vrhovnega sodišča	13
7.2. Razširitev dosega 126.a prek procesnega prava (ZIZ 34/35)	13

7.3. Problem "ene izvršbe" in razgradnja finalnosti zastaranja	14
7.4. Manjkajoča ustavnopravna presoja pozitivnih obveznosti države	14
Vmesni sklep	14
8. Sorazmernost in pravica do mirnega uživanja premoženja	15
8.1. Nepremičninska davčna izvršba kot intenziven poseg	15
8.2. Test sorazmernosti (legitimen cilj – nujnost – sorazmernost v ožjem smislu)	15
8.3. ESČP standardi (A1P1, dom) in davčna izterjava	16
8.4. Zakaj 126.a ZDavP-2 ne prestane testa sorazmernosti	16
9. Primerjalnopravni okvir EU27: kaj je skupni imenovalac	16
9.1. Roki, pravna varnost in predvidljivost v pravu EU	16
9.2. Razlikovanje med procesnim suspenzom in materialno izjemo	17
9.3. Zakaj "država, ki ne deluje, ne sme dobiti več časa"	17
Vmesni sklep	18
10. Sklep: ustavnopravne meje zakonodajalčeve reakcije	18
10.1. Povzetek ključnih ugotovitev	18
10.2. 126.a ZDavP-2 kot normativni simptom sistemske okvare	19
10.3. Možne ustavno-konformne alternative	19
10.4. Pomen za prihodnji razvoj davčnega in ustavnega prava	19
11. Kaj pokaže analiza iz Tabele 2 – ugotovitve AI analitika javne oblasti	20
Priloga 1: Uporabljene sodbe	22

1. Uvod: problem, ki ni tehničen, temveč ustavnopravni

1.1. Zastaranje kot institut pravne varnosti v sodobni ustavni demokraciji

Zastaranje v sodobni ustavni demokraciji ni procesna tehnikalija, temveč **temeljni institut pravne varnosti**, ki postavlja **končno, vnaprej določeno mejo** prisilnemu uveljavljanju pravic. Njegova funkcija ni zgolj razbremenitev sodišč ali sankcioniranje neaktivnosti upravičenca, temveč zagotavljanje **predvidljivosti, stabilnosti in finalnosti pravnih razmerij**. Prav zato ima zastaranje v ustavnopravnem smislu vlogo **omejevanja oblasti**: tudi država mora svoje oblastne zahteve uveljaviti v razumnem in določenem času.

V davčnem pravu je ta funkcija še izrazitejša. Država nastopa z oblastnimi pooblastili, razpolaga z informacijami in prisilnimi mehanizmi, posameznik pa je v strukturno podrejenem položaju. Zato absolutno zastaranje davčne obveznosti v ZDavP-2 ni naključno, temveč predstavlja **zavestno normativno odločitev zakonodajalca**, da tudi fiskalna oblast ne sme biti časovno neomejena. Zastaranje v tem kontekstu deluje kot **ustavnopravna varovalka pred trajno negotovostjo** davčnega zavezanca.

1.2. Davčno pravo in asimetrija moči med državo in posameznikom

Razmerje med državo in davčnim zavezancem ni razmerje enakovrednih subjektov. Gre za **vertikalno oblastno razmerje**, v katerem država hkrati:

- določa pravila,
- nadzira njihovo spoštovanje,
- odmerja obveznosti,
- in jih izvršuje.

Prav zaradi te asimetrije je v davčnem pravu še posebej pomembno, da so **časovne meje oblastnega posega jasne, predvidljive in dokončne**. Če država zaradi lastnih organizacijskih ali sistemskih pomanjkljivosti teh mej ne spoštuje, se poruši ravnotežje med javnim interesom pobiranja davkov in varstvom posameznika. V takem položaju pravo tvega, da iz instrumenta omejevanja oblasti postane sredstvo njenega podaljševanja.

1.3. Raziskovalno vprašanje članka

V tem okviru se postavlja osrednje raziskovalno vprašanje tega članka:

Ali je 126.a člen ZDavP-2 ustavno dopustna izjema od absolutnega zastaranja davčne obveznosti, ali pa predstavlja normativno posledico sistemskega neuspeha države pri udejanjanju pozitivne obveznosti učinkovitega pravosodja?

Vprašanje ni, ali je pobiranje davkov legitimen cilj – to ni sporno. Sporno je, ali lahko država **materialnopravno razgradi institut zastaranja** zato, ker **ne zmore pravočasno izvrševati lastnih odločb**, in ali je takšna rešitev skladna z načeli pravne države, pravne varnosti in sorazmernosti.

1.4. Metodologija: ustavnopravna, konvencijska in EU-pravna analiza

Članek uporablja **večnivojsko metodologijo**:

- **ustavnopravno analizo**, s poudarkom na načelu pravne varnosti, prepovedi arbitrarnega podaljševanja oblastnih posegov ter pozitivnih obveznostih države (Ustava RS);
- **konvencijsko analizo**, z uporabo sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice glede zastaranja, dolgotrajnosti postopkov, pozitivnih obveznosti države in prepovedi prenosa sistemskih tveganj na posameznika;
- **EU-pravno analizo**, zlasti sodne prakse Sodišča EU o suspenzu zastaralnih rokov v davčnih zadevah (npr. **C-615/21, Napfény-Toll, sodba z dne 13. 7. 2023**), pri čemer se presoja, ali ti standardi sploh dopuščajo analogijo z ureditvijo iz 126.a ZDavP-2.

Temeljna teza članka je, da **suspenz ali omejitev zastaranja, ki jo dopuščata ESČP in Sodišče EU, ni primerljiva z materialnopravno izjemo iz 126.a ZDavP-2**, saj je v evropski sodni praksi tak poseg dopusten **le za zaščito posameznika ali integritete sodnega varstva**, ne pa kot nadomestilo za sistemsko neučinkovitost države.

2. Zastaranje kot ustavna kategorija, ne kot procesna tehnikalija

2.1. Pravno-teoretični pomen zastaranja (finalnost, predvidljivost, stabilnost)

Zastaranje v sodobnem pravnem redu opravlja tri temeljne funkcije: zagotavlja **finalnost**, **predvidljivost** in **stabilnost** pravnih razmerij. Ne gre zgolj za časovno omejitev uveljavljanja pravic, temveč za normativno odločitev, da pravni red po določenem času **preneha zagotavljati prisilno pravno varstvo**. S tem preprečuje trajno odprtost pravnih položajev in varuje posameznika pred nenehno negotovostjo glede obsega njegovih obveznosti.

Evropsko sodišče za človekove pravice je večkrat poudarilo, da so zastaralni roki legitimno sredstvo za zagotavljanje pravne varnosti in dobrega delovanja pravosodja, če so **jasni, vnaprej določeni in predvidljivi** (npr. *Stubbings and Others v. United Kingdom*, sodba z dne 22. 10. 1996). Prav v tem smislu zastaranje ni izraz formalizma, temveč **materialna komponenta vladavine prava**, saj omejuje trajanje pravne negotovosti, ki jo oblastni zahtevek ustvarja za naslovnika.

2.2. Razlika med relativnim zastaranjem in absolutno prekluzijo

Klasično civilnopravno razlikovanje med relativnim in absolutnim zastaranjem ima izrazit ustavnopravni pomen. Pri relativnem zastaranju pravica praviloma **ne preneha**, temveč postane **neiztožljiva**; dolžnik se ji lahko odpove, obveznost pa pogosto preide v t. i. naturalno obligacijo. Takšna ureditev dopušča večjo fleksibilnost in temelji na ravnotežju med strankama, ki sta v prirejenem razmerju.

Absolutno zastaranje oziroma **prekluzija** pa ima drugačen učinek: pravica **preneha**. Pravni red se zavestno odloči, da po poteku določenega časa zahtevek **ne obstaja več** in ga ni mogoče več uveljavljati v nobeni obliki. Ta institut ima izrazito **ustavno razsežnost**, saj ne ureja zgolj razmerja med strankami, temveč razmerje med oblastjo in posameznikom ter postavlja **končno mejo oblasti**.

2.3. Posebnost davčnega prava: zakaj je absolutno zastaranje v ZDavP-2 zavestna ustavna izbira

V davčnem pravu zakonodajalec ni dolžan uvesti absolutnega zastaranja; številni pravni sistemi poznajo le relativne roke ali zelo dolge časovne okvire. Prav zato je odločitev slovenskega zakonodajalca, da v ZDavP-2 določi **absolutno prenehanje davčne obveznosti**, normativno pomenljiva. Gre za zavestno izbiro, s katero je zakonodajalec priznal, da mora tudi fiskalna oblast sprejeti **končno časovno omejitev** svojega poseganja v premoženjsko sfero posameznika.

Ta izbira ima jasno ustavnopravno ozadje. Davčna obveznost ni rezultat pogodbenega razmerja, temveč oblastnega akta; zato je zahteva po **končnosti in predvidljivosti** še izrazitejša. Absolutno zastaranje v davčnem pravu deluje kot **protiutež asimetriji moči**, saj posamezniku zagotavlja, da po določenem času ne bo več izpostavljen prisilni izterjavi, ne glede na organizacijsko ali procesno stanje države.

2.4. Zastaranje kot omejitev oblasti (rule of law perspective)

Z vidika vladavine prava zastaranje ni zgolj pravilo procesne ekonomije, temveč **institucionalna omejitev oblasti**. Oblast, ki lahko svoje zahteve uveljavlja časovno neomejeno ali s prožnim podaljševanjem rokov, ni več zavezana pravni varnosti, temveč deluje arbitrarno. Prav zato so v ustavni demokraciji časovne meje oblastnega posega bistveni element legitimnosti.

ESČP je v svoji praksi dosledno poudarilo, da država **ne sme prenašati posledic lastnih sistemskih pomanjkljivosti na posameznika** (npr. *Burdov v. Russia (no. 2)*, sodba z dne 15. 1. 2009). To načelo ima neposredno povezavo z zastaranjem: če država zaradi neučinkovitosti ne uveljavi svojih zahtevkov v zakonsko določenem času, mora posledice nositi sama. V nasprotnem primeru se institut zastaranja iz varovalke pravne države spremeni v **prilagodljivo oviro**, ki jo oblast po potrebi odstrani.

Iz perspektive vladavine prava je zato ključno vprašanje, ali normative izjeme od absolutnega zastaranja ohranjajo njegov značaj **meje oblasti**, ali pa ga razgrajujejo v smeri funkcionalne podaljšljivosti. Odgovor na to vprašanje je odločilen za ustavnopravno presojo 126.a člena ZDavP-2.

3. Geneza 126.a člena ZDavP-2: zakonodajni motiv in njegov ustavnopravni pomen

3.1. Zakonodajna gradiva in njihov ekspliciten namen

Iz zakonodajnih gradiv ob sprejemu novega 126.a člena ZDavP-2 izhaja, da njegova uvedba **ni bila posledica nove ustavnopravne doktrine**, temveč **reakcija na praktične težave davčne izvršbe**, zlasti na **dolgotrajnost sodnih postopkov izvršbe na nepremičnine**. Zakonodajalec je izrecno poudaril, da se davčni organi v praksi pogosto ne morejo poplačati v okviru absolutnega desetletnega roka, ker se izvršilni postopki – kljub pravočasni aktivnosti upnika – ne zaključijo pravočasno.

Gradiva izrecno priznavajo, da je brez posebne zakonske izjeme posledica takšnega stanja **prenehanje davčne obveznosti**, kar naj bi davčni organ postavljalo v slabši položaj v primerjavi z drugimi hipotekarnimi upniki. Namen nove ureditve je bil zato zagotoviti, da **davčna obveznost, zavarovana s hipoteko, ne preneha zgolj zaradi dolgotrajnosti izvršilnega postopka**, če je bil predlog za izvršbo pravočasno vložen.

Ta namen je v sodbi VSRS II Ips 22/2025 izrecno potrjen in povzet, skupaj z navedbo, da je zakonodajalec želel “izenačiti položaj države z drugimi hipotekarnimi upniki” ter preprečiti, da bi država zaradi absolutnega zastaranja morala umakniti že začete izvršbe.

3.2. Priznanje dolgotrajnosti sodnih izvršb kot systemskega problema

Ključno za ustavnopravno presojo 126.a člena ZDavP-2 je dejstvo, da zakonodajalec v gradivih **ne skriva razloga za izjemo**, temveč ga izrecno navede: **dolgotrajnost sodnih izvršilnih postopkov**, zlasti izvršbe na nepremičnine, ki pogosto trajajo več let in se ne zaključijo niti v desetletnem obdobju od zapadlosti terjatve.

S tem zakonodajalec dejansko priznava obstoj **systemskega problema delovanja pravosodja**, ne zgolj posamične ali naključne neučinkovitosti. Iz gradiv izhaja, da se takšni postopki dodatno zapletajo zaradi:

- neuspešnih prodaj,
- pravnih sredstev dolžnikov,
- procesnih zastojev,
- ter objektivne dolgotrajnosti sodnega odločanja.

Namesto da bi zakonodajalec ta problem naslovil na **ravni organizacije in učinkovitosti pravosodja**, se je odločil za **materialnopravno rešitev**, ki učinkuje tako, da razbremeni državo posledic lastne neučinkovitosti.

3.3. Kritična teza: 126.a kot materialnopravni nadomestek procesne neučinkovitosti

Z ustavnopravnega vidika je odločilno, da 126.a člen ZDavP-2 **ne odpravlja vzroka problema**, temveč **normativno preoblikuje njegove posledice**. Namesto da bi država zagotovila:

- učinkovitejše izvršilne postopke,
- prednostno obravnavo davčnih izvršb,
- ali systemske reforme sodnega izvršilnega sistema,

je zakonodajalec posegel v **materialno pravo** in ustvaril izjemo, ki omogoča, da **davčna obveznost kljub poteku absolutnega zastaralnega roka ne preneha**.

V tem smislu 126.a člen deluje kot **materialnopravni nadomestek procesne neučinkovitosti**. Takšna rešitev pa ima bistveno ustavnopravno posledico: **systemsko tveganje dolgotrajnosti postopkov se ne nosi več na strani države, temveč se prenese na posameznika**. Davčni zavezanec ostane dlje časa izpostavljen prisilni izvršbi, ne zaradi lastne neaktivnosti ali zlorabe pravic, temveč zaradi nezmožnosti države, da v razumnem času zaključi postopek.

3.4. Meja dopustne zakonodajne reakcije na institucionalni neuspeh

Ustavnopravno vprašanje zato ni, ali ima zakonodajalec pravico reagirati na praktične probleme, temveč **kako in do kod** sme to storiti. V ustavni demokraciji obstaja jasna meja: zakonodajalec **ne sme sanirati institucionalnega neuspeha tako, da razgrajuje temeljne varovalke pravne varnosti**.

Evropsko sodišče za človekove pravice je v svoji ustaljeni praksi poudarilo, da se država **ne sme sklicevati na sistemske pomanjkljivosti**, da bi upravičila posege v pravice posameznikov (npr. *Burdov v. Russia (no. 2)*, sodba z dne 15. 1. 2009; *Scordino v. Italy (no. 1)*, sodba z dne 29. 3. 2006). Ta standard pomeni, da zakonodajalec ne sme z materialnopravnimi izjemami **legalizirati posledic neučinkovitega pravosodja**.

Meja dopustne zakonodajne reakcije je torej tam, kjer zakon:

- ne več popravlja delovanja sistema,
- temveč **premesti breme sistemskega problema na posameznika**,
- in s tem razgradi institut, ki je bil prav zato uveden, da omejuje oblast.

Prav v tem presečišču med zakonodajnim motivom in njegovimi učinki se odpira ključno ustavnopravno vprašanje 126.a člena ZDavP-2, ki bo predmet nadaljnje presoje v naslednjih poglavjih.

3.5. Vpliv sodne prakse ESČP: pozitivna obveznost države in prepoved normativnega prenosa sistemskega tveganja

Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice dosledno izhaja iz temeljnega načela, da je **učinkovito delovanje pravosodja pozitivna obveznost države**, ki izhaja iz 6. člena EKČP. Država je dolžna svoj sodni sistem organizirati tako, da omogoča **pravočasno, učinkovito in predvidljivo sodno varstvo**, pri čemer **sistemskih pomanjkljivosti ne sme sanirati na škodo posameznika**.

V zadevi **Burdov v. Russia (no. 2)** (sodba z dne **15. 1. 2009**) je ESČP izrecno poudarilo, da se država ne more sklicevati na **strukturne ali organizacijske težave** (npr. neučinkovite izvršilne postopke, preobremenjenost sodišč), da bi upravičila posege v pravice posameznika. Sodišče je jasno zavzelo stališče, da mora država **odpraviti vzroke sistemskega problema**, ne pa ustvarjati normativne mehanizme, ki njegove posledice prevalijo na naslovnike oblasti.

Podobno stališče je ESČP razvilo v zadevi **Scordino v. Italy (no. 1)** (sodba z dne **29. 3. 2006**), kjer je poudarilo, da dolgotrajnost sodnih postopkov predstavlja **sistemsko kršitev**, ki zahteva **strukturne reforme**, ne pa zakonodajnih rešitev, s katerimi bi država relativizirala ali omejevala pravice strank. ESČP je izrecno opozorilo, da pravna varnost zahteva **učinkovite mehanizme za preprečevanje in odpravljanje dolgotrajnosti**, ne pa normativno prilagajanje materialnih pravic.

Za presojo 126.a člena ZDavP-2 je posebej pomembno tudi stališče ESČP iz zadeve **Stubbings and Others v. United Kingdom** (sodba z dne **22. 10. 1996**), kjer je sodišče poudarilo, da so zastaralni roki legitimni prav zato, ker zagotavljajo **končnost in predvidljivost pravnih razmerij**. Čeprav je ESČP v kasnejši praksi dopustilo določene izjeme od stroge uporabe zastaranja, je te izjeme vselej vezalo na **varstvo posameznika**, ne pa na interese države ali na saniranje neučinkovitosti njenih institucij.

Iz navedenih sodb izhaja jasen konvencijski standard:

država ne sme z zakonodajnimi posegi v materialno pravo nadomeščati lastnega neizpolnjevanja pozitivne obveznosti učinkovitega pravosodja. Kadar zakonodajalec kot razlog za izjemo od zastaranja izrecno navaja dolgotrajnost sodnih postopkov, s tem implicitno

priznava sistemski problem, ki bi moral biti rešen na ravni **organizacije in delovanja pravosodja**, ne pa z razgradnjo instituta, namenjenega omejevanju oblasti.

V tem kontekstu 126.a člen ZDavP-2 presega mejo, ki jo dopušča sodna praksa ESČP: namesto da bi država nosila posledice neučinkovitega izvršilnega sistema, jih normativno **prenaša na davčnega zavezanca**, ki ostaja dlje časa izpostavljen prisilni izvršbi. Takšna ureditev ni v skladu s konceptom pozitivne obveznosti države, kot ga je razvilo ESČP, temveč pomeni **normativno legalizacijo sistema neuspeha**.

5. Kaj ESČP dejansko dopušča glede ustavitve teka zastaranja – in zakaj

5.1. Metodološka izhodišča za branje sodne prakse ESČP

Sodno prakso ESČP glede zastaranja je treba brati **funkcionalno in kontekstualno**, ne formalistično. ESČP ne presoja zastaranja kot takega, temveč **njegove učinke na pravico do sodnega varstva**, pravno varnost in razmerje med državo in posameznikom. Ključno metodološko izhodišče je, da ESČP **ne oblikuje splošnih pravil o dolžini ali suspenzu zastaralnih rokov**, temveč presoja, ali konkretna ureditev **poruši pravično ravnotežje** (fair balance) med javnim interesom in varstvom posameznika.

Pri tem je bistveno razlikovanje:

- ali suspenz/omejitev zastaranja **ščiti posameznika** pred izgubo pravice,
- ali pa **ščiti državo** pred posledicami lastne neučinkovitosti.

To razlikovanje je v praksi ESČP odločilno.

5.2. Pregled in analiza konkretnih sodb

5.2.1. *Stubbings and Others v. United Kingdom*, sodba z dne 22. 10. 1996

Zadeva se je nanašala na uporabo zastaralnih rokov v civilnih odškodninskih zahtevkih. ESČP je poudarilo, da so zastaralni roki **legitimen in nujen instrument pravne varnosti**, saj preprečujejo obravnavanje zelo starih zahtevkov, kjer dokazi slabijo in pravna negotovost narašča.

Bistvo sodbe:

ESČP je potrdilo, da strogi in absolutni zastaralni roki **sami po sebi niso v neskladju s Konvencijo**, če so jasni, predvidljivi in splošno uporabni. Sodišče ni zahtevalo njihovega omiljenja zaradi dolgotrajnosti postopkov ali interesov države.

5.2.2. *Howald Moor and Others v. Switzerland*, sodba z dne 11. 3. 2014

V tej zadevi je ESČP ugotovilo kršitev 6. člena EKČP, ker je absolutni zastaralni rok povzročil, da pritožniki **objektivno niso mogli uveljaviti svoje pravice**, saj se je škoda (bolezen) pokazala šele po izteku roka.

Bistvo sodbe:

ESČP je dopustilo poseg v strogo uporabo zastaranja **izključno za zaščito posameznika**, kadar bi sicer prišlo do izničenja samega bistva pravice do sodnega varstva. Gre za izjemo v korist šibkejše stranke, ne za splošno relativizacijo zastaranja.

5.2.3. Burdov v. Russia (no. 2), sodba z dne 15. 1. 2009

Sodba se nanaša na sistemsko neučinkovitost izvrševanja sodnih odločb. ESČP je izrecno zavrnilo možnost, da bi se država sklicevala na **organizacijske, proračunske ali sistemske težave** kot opravičilo za neizpolnjevanje obveznosti.

Bistvo sodbe:

Država ima **pozitivno obveznost** zagotoviti učinkovit sodni in izvršilni sistem. Posledic sistemskih pomanjkljivosti **ne sme prevladati na posameznika**, niti posredno z zakonodajnimi ukrepi.

5.2.4. Scordino v. Italy (no. 1), sodba z dne 29. 3. 2006

Zadeva obravnava dolgotrajnost sodnih postopkov kot strukturni problem. ESČP je poudarilo, da mora država zagotoviti **učinkovita preventivna in kompenzacijska sredstva**, ne pa spreminjati materialnopravnih pravil, da bi omilila posledice lastne neučinkovitosti.

Bistvo sodbe:

Dolgotrajnost postopkov zahteva **strukturne reforme**, ne normativnih posegov, ki zmanjšujejo raven varstva posameznikovih pravic.

5.3. Skupni imenovalec sodne prakse: zaščita posameznika, ne države

Iz navedenih sodb izhaja jasen skupni imenovalec sodne prakse ESČP:

1. Zastaranje je **legitimen institut pravne varnosti**.
2. Izjeme ali omejitve njegove uporabe so dopustne **le, kadar so nujne za zaščito posameznika** pred izgubo pravice.
3. ESČP **nikoli ne dopušča** posegov v zastaranje z namenom saniranja **sistemskih pomanjkljivosti države**.
4. Dolgotrajnost postopkov je problem države, ne posameznika, in mora biti rešena **na institucionalni ravni**.

5.4. Zakaj ESČP-jeva praksa ne legitimira 126.a ZDavP-2

Če se sodna praksa ESČP bere v skladu z njenimi metodološkimi izhodišči, postane jasno, da **ne nudi opore za 126.a člen ZDavP-2**. Razlog za to je bistven in večplasten:

- 126.a ne ščiti posameznika, temveč **interes države**, da se izogne posledicam dolgotrajne davčne izvršbe.
- Razlog za izjemo od absolutnega zastaranja je izrecno **dolgotrajnost sodnih postopkov**, kar ESČP obravnava kot **sistemski problem**, za katerega nosi odgovornost država.
- Namesto odprave vzrokov zakonodajalec **materialnopravno razgradi institut zastaranja**, s čimer breme sistemskega problema prenese na davčnega zavezanca.

Takšna ureditev presega mejo, ki jo dopušča sodna praksa ESČP. Ne gre za konvencijsko dopustno izjemo v korist posameznika, temveč za **normativno legalizacijo institucionalnega neuspeha države**, kar je z vidika EKČP nedopustno.

6. Sodišče EU in suspenz zastaranja: pravilno branje zadeve C-615/21 (Napfény-Toll)

6.1. Dejanski in pravni okvir zadeve

V zadevi **C-615/21, Napfény-Toll Kft.** (sodba Sodišča EU z dne **13. 7. 2023**) je Sodišče EU obravnavalo vprašanje skladnosti nacionalne ureditve suspenza zastaralnega roka za **odmero DDV** z načeloma **pravne varnosti** in **učinkovitosti prava EU**. Sporna madžarska ureditev je določala, da se zastaralni rok za davčno odmero **ustavi za celotno trajanje sodnega pregleda**, vključno z morebitnimi ponovljenimi postopki.

Bistveno je, da je bil suspenz vezan na položaj, ko je bil **postopek že predan neodvisnemu sodišču**, kar pomeni, da davčni organ **ni več imel vpliva na trajanje postopka**. Nacionalno sodišče je želelo razjasniti, ali takšna ureditev pomeni nesorazmeren poseg v pravno varnost davčnega zavezanca.

6.2. Razlogi za dopustnost suspenza v pravu EU

Sodišče EU je presodilo, da pravo EU **ne nasprotuje** nacionalni ureditvi, ki dopušča suspenz zastaranja v času sodnega postopka, če je taka ureditev:

- **jasna in predvidljiva**,
- splošno uporabljiva,
- in ne onemogoča učinkovitega uveljavljanja pravic, ki jih posamezniku daje pravo EU.

Ključni razlog za dopustnost suspenza je v tem, da **uporaba sodnega varstva sama po sebi ne sme povzročiti izgube materialne pravice**. Suspenz v Napfény-Toll torej ne ščiti fiskusa pred lastno neaktivnostjo, temveč preprečuje, da bi **trajanje sodnega postopka, na katerega davčni organ nima vpliva, izničilo možnost zakonite odmere davka**.

Sodišče EU je s tem zaščitilo **integriteto sodnega varstva**, ne pa učinkovitosti davčne izvršbe kot take.

6.3. Odmera vs. izvršba: ustavnopravno odločilna razlika

Za presojo primerljivosti z 126.a členom ZDavP-2 je odločilna razlika med **odmero** in **izvršbo**.

V zadevi Napfény-Toll je šlo za fazo **odmere davka**, v kateri:

- davčna obveznost še ni bila dokončno in pravnomočno ugotovljena,
- posameznik je uveljavljal sodno varstvo,
- država pa po vložitvi pravnega sredstva **ni več razpolagala s procesnim nadzorom nad postopkom**.

Nasprotno pa 126.a ZDavP-2 posega v fazo **izvršbe**, ko:

- je davčna obveznost že pravnomočno ugotovljena,
- država razpolaga z izvršilnim naslovom,
- in je dolgotrajnost postopka posledica **organizacije in delovanja izvršilnega sistema**, za katerega je država v celoti odgovorna.

Ta razlika je ustavnopravno odločilna: suspenz v fazi odmere varuje pravico do sodnega varstva, medtem ko izjema v fazi izvršbe **sanira neučinkovitost države pri izvrševanju lastnih odločb**.

6.4. Napfény-Toll kot mejni primer, ne kot argument za 126.a

Sodba Napfény-Toll predstavlja **mejni primer dopustnosti suspenza zastaranja** v pravu EU. Njena dopustnost temelji na kumulativnem izpolnjevanju več pogojev: vezanosti na sodni postopek, odsotnosti vpliva izvršilne oblasti na trajanje postopka ter varstvu pravice do učinkovitega sodnega varstva.

Če bi se logika Napfény-Toll prenesla na 126.a ZDavP-2, bi to pomenilo, da je dopustno **materialnopravno razgrajevati absolutno zastaranje zato, ker država ne zmore zagotoviti učinkovite izvršbe**. Takšna razlaga pa presega meje, ki jih je postavilo Sodišče EU.

Napfény-Toll zato **ne legitimira** 126.a člena ZDavP-2, temveč ga – ob pravilnem branju – **omejuje**. Sodba ne dovoljuje, da bi država podaljševala ali relativizirala zastaranje kot nadomestek za sistemsko neučinkovitost lastnih institucij.

6.5. Načeli pravne varnosti in učinkovitega sodnega varstva (47. člen Listine)

Sodišče EU je v Napfény-Toll poudarilo, da mora biti vsaka ureditev suspenza skladna z **načelom pravne varnosti** in s pravico do **učinkovitega sodnega varstva iz 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah**. To pomeni, da suspenz ne sme ustvarjati položaja **trajnega ali nepredvidljivega podaljševanja obveznosti**.

V kontekstu 126.a ZDavP-2 pa se ravno to zgodi: davčni zavezanec je zaradi dolgotrajnosti izvršbe izpostavljen **časovno bistveno daljši negotovosti**, brez da bi imel na to kakršen koli vpliv. Takšna ureditev ne krepi, temveč **slabi pravno varnost**, in učinkuje v nasprotju z logiko 47. člena Listine.

Z vidika prava EU je zato ključno sporočilo jasno:

suspens zastaranja je dopusten le kot varstvo pravice do sodnega varstva, ne pa kot instrument za popravljanje neučinkovitega izvršilnega sistema države.

7. Kritična analiza sodbe VSRS II Ips 22/2025

7.1. Povzetek odločilnih razlogov Vrhovnega sodišča

Vrhovno sodišče je v sodbi **VSRS II Ips 22/2025 z dne 24. 9. 2025** odločilo, da davčna obveznost, zavarovana s hipoteko, **ne preneha** kljub poteku absolutnega zastaralnega roka, če je bil **pred iztekom zastaranja vložen predlog za izvršbo na nepremičnino**, tudi kadar se kasneje izvršba razširi na druge nepremičnine istega dolžnika. Ključni poudarki sodbe so trije.

Prvič, sodišče je zavzelo stališče, da je treba **126.a člen ZDavP-2 razlagati namensko**, ob sklicevanju na zakonodajna gradiva, ki poudarjajo cilj preprečiti prenehanje davčne obveznosti zaradi dolgotrajnosti izvršilnih postopkov.

Drugič, Vrhovno sodišče je uporabilo **procesnopravni koncept “ene izvršbe”** iz **34. in 35. člena ZIZ**, po katerem naj bi šlo za enoten izvršilni postopek z možnostjo dodajanja ali nadomeščanja izvršilnih sredstev. Na tej podlagi je presodilo, da kasnejši predlogi za izvršbo na druge nepremičnine **ne predstavljajo novih izvršb**, temveč nadaljevanje iste.

Tretjič, sodišče je zavrnilo stališče nižjih sodišč, da bi bilo treba za vsako nepremičnino vložiti predlog za izvršbo pred iztekom absolutnega zastaranja, saj bi to po mnenju sodišča **izpraznilo namen 126.a člena ZDavP-2**.

7.2. Razširitev dosega 126.a prek procesnega prava (ZIZ 34/35)

Osrednji problem sodbe je v tem, da Vrhovno sodišče **materialnopravni učinek 126.a člena ZDavP-2 razširi s procesnopravno argumentacijo**. S sklicevanjem na 34. in 35. člen ZIZ sodišče omogoči, da se enkrat pravočasno vložen predlog za izvršbo **raztegne na kasnejše posege v premoženje**, tudi po poteku absolutnega zastaralnega roka.

Takšna razlaga pomeni, da **procesno pravo (ZIZ)** postane orodje za **razgradnjo materialnopravne prekluzije**, ki jo določa ZDavP-2. V ustavnopravnem smislu gre za problematičen obrat hierarhije: **procesna pravila začnejo določati obstoj materialne obveznosti**, namesto da bi jo zgolj izvrševala.

S tem se 126.a iz izjemne določbe, vezane na jasno določen pogoj (pravočasno vložen predlog), preoblikuje v **odprto normo**, katere učinki se lahko širijo v času in obsegu prek procesnih institutov. Takšna razlaga ni več restriktivna, temveč **ekspanzivna**, kar je pri izjemah od absolutnega zastaranja ustavnopravno posebej problematično.

7.3. Problem “ene izvršbe” in razgradnja finalnosti zastaranja

Koncept “ene izvršbe”, kot ga uporabi Vrhovno sodišče, ima resne posledice za **finalnost zastaranja**. Če se izvršba obravnava kot enoten, časovno odprt proces, ki se lahko razširja na nove predmete izvršbe tudi po poteku absolutnega zastaralnega roka, potem **zastaranje izgubi svojo končno funkcijo**.

V takšnem okviru absolutno zastaranje ne deluje več kot **trdna časovna meja oblasti**, temveč kot pogoj, ki ga je mogoče zaobiti z dovolj zgodnjo procesno aktivnostjo države. To pa pomeni, da se institut, namenjen zagotavljanju pravne varnosti, **pretvori v relativno oviro**, katere učinki so odvisni od procesne strategije upnika.

Ustavnopravna posledica takšne razlage je odprava **predvidljivosti in stabilnosti pravnega položaja davčnega zavezanca**. Posameznik tudi po poteku absolutnega roka ne more zanesljivo sklepati, da njegova obveznost ne bo več predmet prisilne izvršbe, saj se lahko država sklicuje na preteklo procesno dejanje in ga razširi na novo premoženje.

7.4. Manjkajoča ustavnopravna presoja pozitivnih obveznosti države

Najresnejša pomanjkljivost sodbe VSRS II Ips 22/2025 je **odsotnost izrecne ustavnopravne presoje pozitivnih obveznosti države**. Vrhovno sodišče se sklicuje na zakonodajni namen in procesna pravila, vendar **ne odgovori na ključno vprašanje**, ali je dopustno, da zakonodajalec – in sodišče z razlago – **materialnopravno sanira neučinkovitost izvršilnega sistema**.

Sodba ne obravnava standardov, ki jih je razvilo ESČP glede dolgotrajnosti postopkov in prepovedi prenosa sistemskih pomanjkljivosti na posameznika (npr. *Burdov v. Russia* (no. 2), 15. 1. 2009; *Scordino v. Italy* (no. 1), 29. 3. 2006), prav tako pa se ne sooči z omejitvami, ki jih pravo EU postavlja suspenzu zastaranja v luči **47. člena Listine** in sodbe **C-615/21, Napfény-Toll (13. 7. 2023)**.

Namesto tega sodišče sprejme izhodišče, da je dolgotrajnost izvršilnega postopka **nevtralna okoliščina**, ki jo je mogoče normativno obiti. S tem implicitno potrdi prenos sistemskega tveganja na davčnega zavezanca, ne da bi opravilo **test sorazmernosti** ali tehtanje med pravno varnostjo posameznika in interesom države.

Vmesni sklep

Sodba VSRS II Ips 22/2025 predstavlja **razširitveno razlago 126.a člena ZDavP-2**, ki presega njegov izjemni značaj in vodi v **razgradnjo absolutnega zastaranja**. Z uporabo procesnopravnih institutov doseže materialnopravni učinek, ne da bi opravila nujno ustavnopravno presojo pozitivnih obveznosti države in varstva pravne varnosti posameznika.

Prav ta manko predstavlja ključno točko za nadaljnjo ustavnopravno in konvencijsko kritiko, ki jo je treba razviti v naslednjem poglavju.

8. Sorazmernost in pravica do mirnega uživanja premoženja

8.1. Nepremičninska davčna izvršba kot intenziven poseg

Davčna izvršba na nepremičnine predstavlja **enega najintenzivnejših posegov** države v premoženjsko sfero posameznika. Ne gre zgolj za denarni poseg, temveč za ukrep, ki lahko vodi v **izgubo doma**, razlastitev ali trajno preoblikovanje življenjskega okolja zavezanca. Prav zato ESČP nepremičninske posege dosledno obravnava kot **posege v pravico do mirnega uživanja premoženja** po **1. členu Protokola št. 1 k EKČP (A1P1)**, v določenih primerih pa tudi kot posege v **pravico do spoštovanja doma** po **8. členu EKČP**.

Posebnost davčne izvršbe je v tem, da izhaja iz **oblastnega razmerja**, kjer ima država hkrati vlogo zakonodajalca, odmerjevalca in izvršitelja. Zaradi te koncentracije oblasti je zahteva po **strogi sorazmernosti** še posebej izrazita, zlasti kadar je izvršba omogočena tudi po poteku časovnih omejitev, ki so sicer namenjene varstvu pravne varnosti.

8.2. Test sorazmernosti (legitimen cilj – nujnost – sorazmernost v ožjem smislu)

V ustaljeni ustavnopravni in konvencijski praksi je poseg v lastninsko pravico dopusten le, če prestane **tripartitni test sorazmernosti**.

(1) Legitimen cilj.

Pobiranje davkov in zagotavljanje javnih prihodkov nedvomno predstavljata legitimen cilj v javnem interesu. ESČP to priznava kot splošno izhodišče v davčnih zadevah (npr. *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. Netherlands*, sodba z dne 23. 2. 1995).

(2) Nujnost (potrebnost).

Ukrep mora biti nujen v smislu, da cilja ni mogoče doseči z **milejšimi sredstvi**. V primeru 126.a ZDavP-2 se tu pojavi ključen problem: razlog za izjemo od absolutnega zastaranja ni ravnanje davčnega zavezanca, temveč **dolgotrajnost izvršilnih postopkov**. To pa je problem, ki bi ga bilo mogoče nasloviti z:

- organizacijskimi reformami izvršbe,
- prioritarno obravnavo davčnih zadev,
- ali drugimi procesnimi ukrepi.

Materialnopravna razgradnja zastaranja zato **ni nujno sredstvo**, temveč izbrana bližnjica.

(3) Sorazmernost v ožjem smislu.

V tem koraku je treba tehtati, ali je breme, naloženo posamezniku, **razumno in pravično** glede na zasledovani cilj. Pri 126.a ZDavP-2 je breme izrazito: posameznik ostaja **dlje časa izpostavljen tveganju izgube nepremičnine**, in to zaradi okoliščin, na katere nima nobenega vpliva. Takšno neravnotežje poruši **fair balance**, ki ga zahteva A1P1.

8.3. ESČP standardi (A1P1, dom) in davčna izterjava

ESČP v svoji praksi poudarja, da ima država pri davčnih vprašanjih široko polje proste presoje, vendar to polje **ni neomejeno**. Ključno je, ali je bilo vzpostavljeno **pravično ravnotežje** med javnim interesom in varstvom posameznika.

V zadevi **Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Netherlands** (23. 2. 1995) je ESČP dopustilo poseg v lastnino zaradi davčne izterjave, vendar ob poudarku, da mora biti poseg **predvidljiv in sorazmeren**. V kasnejši praksi je sodišče še zaostriło standarde, zlasti kadar poseg zadeva **dom**.

V zadevi **Rousk v. Sweden** (sodba z dne 25. 7. 2013) je ESČP ugotovilo kršitev A1P1 in 8. člena EKČP, ker je bila prodaja družinske hiše zaradi davčnega dolga izvedena brez ustreznega tehtanja sorazmernosti. Sodišče je poudarilo, da davčna izterjava **ne sme avtomatično prevladati** nad težo posega v posameznikov dom.

Podobno v zadevi **Kryvitska and Kryvitsky v. Ukraine** (sodba z dne 2. 12. 2010) ESČP izpostavi, da izguba doma zaradi izvršbe zahteva **posebej strogo presojo sorazmernosti**, ne glede na javni interes.

8.4. Zakaj 126.a ZDavP-2 ne prestane testa sorazmernosti

Če se 126.a ZDavP-2 presoja skozi zgoraj opisani test sorazmernosti in standarde ESČP, postane jasno, da ureditev **ne prestane ustavnopravne presoje**.

Prvič, čeprav zasleduje legitimen cilj, **ne izpolnjuje kriterija nujnosti**, saj problem, ki ga rešuje (dolgotrajnost izvršbe), ni neizogiben, temveč organizacijski.

Drugič, v fazi sorazmernosti v ožjem smislu ureditev **prekomerno obremeni posameznika**. Davčni zavezanec je izpostavljen dolgotrajni negotovosti in tveganju izgube nepremičnine zaradi razlogov, ki izvirajo iz delovanja države same.

Tretjič, razširitvena razlaga 126.a v sodni praksi (zlasti v sodbi **VSRS II Ips 22/2025**) dodatno pogloblja nesorazmernost, saj omogoča širitev izvršbe na novo premoženje tudi po poteku absolutnega zastaralnega roka, brez novega tehtanja sorazmernosti.

V končnem učinku 126.a ZDavP-2 **poruši pravično ravnotežje** med javnim interesom pobiranja davkov in pravico posameznika do mirnega uživanja premoženja. Namesto da bi država nosila posledice neučinkovitega izvršilnega sistema, jih normativno prenese na davčnega zavezanca, kar ni skladno s standardi ESČP in temeljnimi načeli ustavne demokracije.

9. Primerjalnopravni okvir EU27: kaj je skupni imenovalec

9.1. Roki, pravna varnost in predvidljivost v pravu EU

Primerjalni pregled ureditev v državah članicah EU pokaže jasno skupno izhodišče: **časovne omejitve oblastnega posega so bistveni element pravne varnosti**. Ne glede na razlike v dolžini rokov, njihovi strukturi ali tehničnih rešitvah, nacionalni davčni sistemi EU27 praviloma temeljijo na dveh temeljnih načelih:

- davčni zavezanec mora imeti **razumno predvidljiv časovni horizont**, v katerem lahko pričakuje dokončnost svojega davčnega položaja;
- država mora svoje oblastne pristojnosti izvrševati **znotraj vnaprej določenih in javno znanih rokov**.

Sodišče EU je v svoji ustaljeni praksi (npr. **C-62/00, Marks & Spencer**, sodba z dne 11. 7. 2002; **C-255/00, Grundig Italiana**, sodba z dne 24. 9. 2002) poudarilo, da so nacionalni zastaralni roki dopustni in celo nujni, če služijo pravni varnosti in niso takšni, da bi v praksi onemogočili uveljavljanje pravic ali povzročili trajno negotovost. To izhodišče velja **tako v korist posameznika kot v omejitev države**.

Skupni imenovalec prava EU ni maksimalna fleksibilnost rokov, temveč **njihova predvidljivost in končnost**.

9.2. Razlikovanje med procesnim suspenzom in materialno izjemo

Primerjalnopravna analiza pokaže tudi pomembno razlikovanje, ki je v pravu EU splošno sprejeto: razlikovanje med **procesnim suspenzom rokov** in **materialnopravnimi izjemami od zastaranja**.

V večini pravnih ureditev EU je suspenz teka rokov:

- **procesno vezan** na konkretni postopek (npr. trajanje sodnega pregleda),
- **časovno omejen** na obdobje, ko stranka ali organ objektivno ne more ukrepati,
- in **nevtralen glede vsebine pravice**.

Takšen suspenz ne razgrajuje zastaranja, temveč ga **začasno zadrži**, da se ohrani možnost učinkovitega sodnega varstva. To logiko je Sodišče EU potrdilo tudi v zadevi **C-615/21, Napfény-Toll** (13. 7. 2023).

Nasprotno pa so **materialnopravne izjeme**, ki omogočajo, da obveznost po izteku absolutnega roka **ne preneha**, v evropskem prostoru redke in praviloma **ozko omejene**. Kadar obstajajo, so vezane na:

- zlorabo pravic,
- goljufijo,
- ali posebej kvalificirano ravnanje zavezanca.

Skupni imenovalec EU27 je torej jasen: **če zastaranje ne učinkuje, je razlog praviloma na strani posameznika, ne na strani države**.

9.3. Zakaj “država, ki ne deluje, ne sme dobiti več časa”

Iz primerjalnega vidika je ključno še eno izhodišče, ki se pojavlja tako v praksi ESČP kot v pravu EU: **institucionalna neučinkovitost države ne more biti legitimna podlaga za podaljševanje ali razgradnjo časovnih omejitev**.

Ta logika je skupna:

- sodni praksi ESČP o dolgotrajnosti postopkov,
- načelu učinkovitega sodnega varstva iz 47. člena Listine EU,
- in nacionalnim ureditvam, ki praviloma razlikujejo med ravnanjem zavezanca in delovanjem države.

Če bi bilo državi dopuščeno, da zaradi lastne neučinkovitosti pridobi **več časa za poseg v pravice posameznika**, bi se porušilo ravnotežje, na katerem temelji vladavina prava. Časovne omejitve bi prenehale biti omejitev oblasti in bi se preoblikovale v **pogojno oviro**, odvisno od institucionalne uspešnosti iste oblasti, ki jo omejujejo.

V tem kontekstu 126.a ZDavP-2 izstopa iz evropskega skupnega imenovalca: ne temelji na ravnanju zavezanca, temveč na priznanju, da država **ni sposobna učinkovito zaključiti izvršilnih postopkov**. Takšna ureditev je v primerjalnopravni perspektivi **izjema brez jasne evropske opore**.

Vmesni sklep

Primerjalnopravni okvir EU27 potrjuje tri ključne ugotovitve:

1. Zastaranje je v evropskem pravnem prostoru razumljeno kot **strukturni element pravne varnosti**.
2. Suspenz rokov je dopusten le kot **procesni korektiv**, ne kot materialnopravna sanacija neučinkovitosti države.
3. Skupni evropski standard je, da **država nosi posledice lastnega nedelovanja**, ne pa da jih normativno prenaša na posameznika.

Ta izhodišča dodatno potrjujejo, da 126.a ZDavP-2 **ni skladen s prevladujočimi evropskimi standardi** in zahteva strogo ustavnopravno presojo.

10. Sklep: ustavnopravne meje zakonodajalčeve reakcije

10.1. Povzetek ključnih ugotovitev

Analiza instituta iz 126.a člena ZDavP-2, njegove sodne razlage in primerjalnopravnega konteksta vodi do več kumulativnih ugotovitev.

Prvič, **zastaranje ni procesna tehnikalija**, temveč temeljni ustavnopravni institut, ki zagotavlja pravno varnost, predvidljivost in omejevanje oblasti. Njegova funkcija je ravno v tem, da tudi legitimni javni interesi sčasoma **prenehajo učinkovati**, če niso uresničeni v razumnem času.

Drugič, 126.a člen ZDavP-2 predstavlja **odmik od te ustavne logike**, saj omogoča ohranitev davčne obveznosti tudi po poteku absolutnega zastaralnega roka, in to iz razloga, ki ni povezan z ravnanjem davčnega zavezanca, temveč z delovanjem države.

Tretjič, razširitvena sodna razlaga (VSRS II Ips 22/2025) dodatno pogloblja poseg, saj s pomočjo procesnih institutov omogoča širitev izvršbe na novo premoženje tudi po poteku roka, kar **razgrajuje finalnost zastaranja** in ustvarja trajno negotovost pravnega položaja posameznika.

10.2. 126.a ZDavP-2 kot normativni simptom sistemske okvare

Iz zakonodajnih gradiv in sodne prakse jasno izhaja, da 126.a člen ZDavP-2 ni bil uveden kot izraz nove ustavnopravne doktrine, temveč kot **reakcija na dolgotrajnost sodnih izvršilnih postopkov**. V tem smislu gre za **normativni simptom sistemske okvare**, ne za normativni ideal.

Namesto da bi država naslovila vzrok problema – neučinkovitost izvršilnega sistema – je izbrala materialnopravno rešitev, ki **razbremeni državo posledic lastnega nedelovanja**. Takšna rešitev pomeni prelom s temeljnim načelom vladavine prava: da oblast sama nosi breme svojih sistemskih pomanjkljivosti.

Ustavnopravno sporno ni zgolj to, da zakonodajalec reagira na praktične težave, temveč to, da jih sanira z ukrepom, ki **oslabi pravno varnost posameznika** in razgradi institut, namenjen prav omejevanju oblasti.

10.3. Možne ustavno-konformne alternative

Obstajajo rešitve, ki bi lahko naslovile isti problem, ne da bi posegle v jedro ustavnih varovalk.

Prvič, zakonodajalec bi lahko okrepil **procesne mehanizme izvršbe**, npr. s prednostno obravnavo davčnih izvršb, specializacijo izvršilnih sodišč ali jasnimi časovnimi standardi za odločanje.

Drugič, dopusten bi bil **omejen procesni suspenz zastaranja**, vezan izključno na trajanje konkretnega sodnega postopka, brez posega v absolutno prekluzijo in brez možnosti razširitve izvršbe na novo premoženje po izteku roka.

Tretjič, zakonodajalec bi lahko določil strožje pogoje za uporabo izjeme, vezane na **ravnanje davčnega zavezanca** (npr. zloraba pravic), ne pa na neučinkovitost države.

Skupni imenovalec teh alternativ je, da **ne prenašajo sistemskega tveganja na posameznika**.

10.4. Pomen za prihodnji razvoj davčnega in ustavnega prava

Vprašanje 126.a člena ZDavP-2 presega davčno pravo. Gre za **precedenčno vprašanje**, ali sme zakonodajalec v sodobni ustavni demokraciji **normativno nadomestiti lastno neučinkovitost** z razgradnjo temeljnih pravnih institutov.

Če bi takšen pristop postal splošno sprejet, bi se lahko podobna logika razširila tudi na druga področja: socialne pravice, upravne sankcije, odškodninsko odgovornost države. S tem bi se časovne omejitve oblasti postopoma preoblikovale iz varoval v **pogojne ovire**, odvisne od institucionalne uspešnosti iste oblasti, ki jo omejujejo.

Zato ima razprava o 126.a členu ZDavP-2 **sistemiški pomen**. Ne gre zgolj za vprašanje davčne izterjave, temveč za temeljno odločitev, ali bo pravna država ohranila jasno ločnico med **učinkovitim delovanjem oblasti** in **varstvom posameznika pred njenim prekomernim trajanjem**.

11. Kaj pokaže analiza iz Tabele 2 – ugotovitve AI analitika javne oblasti

Iz povzetka ugotovitev v Tabeli 2 izhaja, da se sodna presoja, ki jo želi sprožiti oziroma preveriti sodba Vrhovnega sodišča, osredotoča predvsem na vprašanje razlage in uporabe 126.a člena ZDavP-2 v konkretnem procesnem okviru (zlasti na razumevanje pravočasno vloženega predloga za izvršbo in koncept »ene izvršbe«). Ta presoja implicitno predpostavlja dopustnost normativne ureditve in se giblje znotraj vprašanja, kako jo pravilno uporabiti.

Analiza AI analitika javne oblasti pa pokaže, da ob tem ostaja neodprta širša raven ustavnopravno relevantnih vprašanj, ki niso bila izrecno zaznana ali obravnavana v dosednji sodni presoji. Ta vprašanja se ne nanašajo več zgolj na pravilnost razlage zakona, temveč na **učinek normativne celote**: na preoblikovanje absolutnega zastaranja iz meje oblasti v procesno obvladljivo oviro, na prenos institucionalnega tveganja neučinkovite izvršbe na posameznika, na razmerje med procesnim in materialnim pravom, na čas kot samostojen dejavnik intenzivnosti posega, na položaj otrok in družin ter na erozijo zaupanja v pravo.

Razlika je zato bistvena: **sodna presoja preverja pravilnost uporabe norme**, medtem ko **AI analitik opozori na vprašanje, ali takšna norma in njena razlaga kot celota še delujeta v skladu z ustavnimi omejitvami oblasti in z vidika človeka kot nosilca pravic**. Prav ta dodatna vprašanja predstavljajo analitični presežek, ki ga Vrhovno sodišče doslej še ni izrecno naslovilo.

Ključno:

1. Analiza, povzeta v Tabeli 2 (vrstice 1–7), razkrije, da problematika 126.a člena ZDavP-2 ne izhaja iz posamezne določbe ali izolirane sodne razlage, temveč iz **učinka normativne celote**, ki nastane z združitvijo materialne izjeme od absolutnega zastaranja in njene razširitvene procesne interpretacije. Prav ta celota ustvarja sistemske posledice, ki niso bile predmet celovite ustavnopravne presoje.
2. Tabela 2 najprej pokaže, **da absolutno zastaranje v davčnem pravu v obravnavani ureditvi ne deluje več kot končna, vnaprej določena meja oblasti, temveč kot relativna ovira, katere učinek je mogoče nevtralizirati z dovolj zgodnjo procesno aktivnostjo države**. S tem se spremeni njegova ustavna funkcija: namesto varovalke pravne varnosti postane instrument upravljanja časa v korist oblasti. Ključno vprašanje, ki iz tega izhaja in ni bilo odprto v ustavni presoji, je, ali absolutno zastaranje v davčnem pravu predstavlja ustavno varovano omejitev oblasti, ki zahteva strogo in ozko razlago vsake izjeme. Brez jasnega odgovora na to vprašanje se razrahlja temeljno načelo pravne države.
3. Tabela 2 nadalje pokaže, da je dejanski namen in učinek 126.a člena sanacija sistemske neučinkovitosti izvršilnega sistema. Namesto da bi država nosila posledice dolgotrajnih izvršilnih postopkov, se te posledice normativno prenesejo na davčnega zavezanca. To pomeni, da posameznik nosi breme institucionalnih zastojev, na katere nima nikakršnega vpliva. Iz vidika pozitivnih obveznosti države, kot jih je razvilo Evropsko

sodišče za človekove pravice, gre za ključno vprašanje: ali sme zakonodajalec materialnopravno poseči v zastaranje zato, ker država ne zagotovi pravočasnega in učinkovitega izvrševanja lastnih odločb. Tabela 2 jasno pokaže, da to vprašanje v obravnavani sodni praksi ni bilo izrecno naslovljeno.

4. Posebej problematičen je tudi učinek, ki ga Tabela 2 identificira pri uporabi procesnega koncepta »ene izvršbe«. S tem ko procesna pravila omogočajo razširitev izvršbe na nove predmete tudi po poteku absolutnega zastaralnega roka, procesno pravo začne odločati o obstoju materialne obveznosti. Tabela 2 zato razkrije temeljno sistemsko dilemo: ali je dopustno, da procesna pravila razgrajujejo materialnopravno prekluzijo, ki naj bi po svoji naravi določala sam obstoj obveznosti. To vprašanje presega konkretni davčni spor in zadeva hierarhijo pravnih norm kot tako.
5. Analiza v Tabeli 2 nadalje opozori, da čas v obravnavani ureditvi ni obravnavan kot ustavnopravno relevanten dejavnik posega. Podaljševanje izvršljivosti v času ni nevtravno, temveč samostojno povečuje intenzivnost posega v lastninsko pravico in pravico do doma. Daljša ko je izpostavljenost izvršbi, večja je verjetnost nepovratne škode. Kljub temu čas v sodni argumentaciji nastopa zgolj kot okoliščina, ne pa kot element, ki zahteva samostojno sorazmernostno presojo. Tabela 2 s tem razkrije manko v ustavnopravnem tehtanju.
6. Posebno težo ima ugotovitev Tabele 2 glede otrok in družin. Dolgotrajna davčna izvršba na dom neposredno vpliva na stabilnost družinskega okolja, materialno varnost in perspektivo prihodnosti otrok. Kljub temu obravnavani pravni režim ne vsebuje posebnih, operativnih varovalk, ki bi zagotovile, da otroci ne postanejo kolateralna škoda sistemske neučinkovitosti. Tabela 2 zato odpira vprašanje, ali pravni red v takih primerih dejansko varuje minimalno jedro človekovih pravic otrok ali pa se zadovolji zgolj s formalnimi sklici brez realnih učinkov.
7. Analiza pokaže tudi metodološko tveganje pri sklicevanju na pravo EU. Tabela 2 jasno razlikuje med suspenzom zastaranja v fazi odmere, ki varuje integriteto sodnega varstva, in materialno izjemo v fazi izvršbe, ki sanira neučinkovitost države. Če se ta razlika zabriše, nastane napačna analogija, po kateri naj bi pravo EU dopuščalo tudi razgradnjo zastaranja v izvršbi. Tabela 2 pokaže, da je takšna analogija metodološko napačna in ustavnopravno nevarna.
8. Končno Tabela 2 razkrije učinek, ki presega posamezne postopke: erozijo zaupanja v pravo. Če lahko en pravočasni procesni akt države omogoči poznejšo in časovno neomejeno razširitev izvršbe na dodatno premoženje, posameznik po poteku absolutnega roka ne more več zanesljivo planirati svojega pravnega in življenjskega položaja. Pravna varnost se nadomesti z občutkom arbitrarnega podaljševanja oblasti.
9. Celota ugotovitev iz Tabele 2 vodi do jasnega sklepa: sporna ureditev in njena sodna razlaga odpirata vrsto ustavnopravno relevantnih vprašanj, ki niso bila predmet celovite presoje. Ne gre za vprašanje učinkovitosti pobiranja davkov, temveč za vprašanje, ali pravni red še ohranja mejo, pri kateri institucionalna neučinkovitost države ne sme biti popravljena na škodo posameznika. Prav to vprašanje predstavlja jedro, ki ga razkrije analiza iz Tabele 2 in ki bi moralo biti v središču vsake nadaljnje ustavnopravne presoje.

Priloga 1: Uporabljene sodbe

Naziv sodbe / zadeve	Sodišče	Leto (datum)	Povzetek – bistvo (relevantno za tezo članka)	Uporabnost za argument 126.a ZDavP-2
VSRs Sklep II Ips 22/2025	Vrhovno sodišče RS	2025 (24. 9. 2025)	Razširitvena razlaga 126.a ZDavP-2: enkrat pravočasno vloženi predlog za izvršbo na nepremičnino prepreči prenehanje davčne obveznosti; kasnejša razširitev izvršbe na druge nepremičnine se obravnava kot nadaljevanje “ene izvršbe” po ZIZ, kar praktično razgradi finalnost absolutnega zastaranja.	Cilj kritike: pokaže ekspanzijo izjeme prek procesnega prava; izhodišče za test sorazmernosti in pozitivnih obveznosti države.
VSM Sklep I Ip 807/2023	Višje sodišče v Mariboru	2024 (13. 3. 2024)	Nižjestopenjska razlaga (v kasnejšem revizijskem sporu): pogoje iz 126.a je treba brati strogo; sicer bi absolutno zastaranje izgubilo funkcijo pravne varnosti.	Podpira restriktivno razlago: argument proti “odprtosti” 126.a in proti razširitvi na nove predmete po izteku roka.
C-615/21, Napfény-Toll Kft.	Sodišče EU (CJEU)	2023 (13. 7. 2023)	Suspens zastaranja je dopusten, če je procesno vezan na sodni pregled in varuje integriteto sodnega varstva; ne legitimira materialnih izjem kot “popravka” neučinkovitosti države v izvršbi.	Omejuje analogijo države: uporaben za tezo, da EU pravo dopušča suspens za varstvo sodnega varstva, ne pa za sanacijo izvršilne neučinkovitosti.
Stubbings and Others v. United Kingdom	ESČP	1996 (22. 10. 1996)	Zastaralni roki so legitimen instrument pravne varnosti; strogi in absolutni roki so dopustni, če so jasni, predvidljivi in splošno uporabljivi.	Podpira finalnost: krepi argument, da je absolutni rok legitimen “rule of law” instrument; izjeme morajo biti ozke.
Howald Moor and Others v. Switzerland	ESČP	2014 (11. 3. 2014)	Odstop od stroge uporabe absolutnega roka je lahko nujen, če bi sicer posameznik objektivno izgubil možnost uveljavljanja pravice (latentna škoda).	Razlikovanje v škodo 126.a: izjema je dopustna za zaščito posameznika, ne države; uporabno za “ni primerljivo z 126.a”.
Burdov v. Russia (no. 2)	ESČP	2009 (15. 1. 2009)	Država mora zagotoviti učinkovit sistem; sistemskih pomanjkljivosti ne sme prevaliti na posameznika.	Jedrni protiargument: 126.a kot normativni prenos institucionalnega tveganja; podpora tezi o pozitivnih obveznostih države.
Scordino v. Italy (no. 1)	ESČP	2006 (29. 3. 2006)	Dolgotrajnost postopkov je sistemska kršitev; zahteva strukturne reforme in učinkovita pravna sredstva, ne normativno razgradnjo varovalk pravne varnosti.	Jedrni protiargument: država ne sme “zdraviti” neučinkovitosti z omejevanjem pravic; analogno proti 126.a kot reakciji na dolgotrajnost.

Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Netherlands	ESČP	1995 (23. 2. 1995)	Davčna izterjava je legitimen javni interes, a poseg mora prestat "fair balance"; pomembna sta predvidljivost in sorazmernost.	Okvir za sorazmernost: uporaben za strukturo testa (A1P1) in poudarek na predvidljivosti posega.
Rousk v. Sweden	ESČP	2013 (25. 7. 2013)	Prodaja doma zaradi davčnega dolga brez skrbnega tehtanja sorazmernosti lahko krši A1P1 in 8. člen; davčna izterjava ne sme avtomatično prevladati.	Krepi "dom + A1P1": uporaben za argument, da izvršba na nepremičnino zahteva strogo presojo; 126.a podaljšuje izpostavljenost.
Kryvitska and Kryvitsky v. Ukraine	ESČP	2010 (2. 12. 2010)	Izguba doma zaradi izvršbe zahteva posebej strogo presojo sorazmernosti in varovalke proti prekomernemu posegu.	Krepi standard strogosti: argument, da podaljševanje izvršljivosti v času povečuje intenzivnost posega in zahteva strožje tehtanje.
C-62/00, Marks & Spencer	Sodišče EU (CJEU)	2002 (11. 7. 2002)	Nacionalni roki so dopustni, če so predvidljivi in ne onemogočajo uveljavljanja pravic; roki služijo končnosti pravnih položajev.	Pro-finalnost: potrjuje legitimnost rokov kot element pravne varnosti; argument proti "odprtim" materialnim izjemam.
C-255/00, Grundig Italiana	Sodišče EU (CJEU)	2002 (24. 9. 2002)	Potrditev vloge rokov pri pravni varnosti; roki ne smejo v praksi onemogočiti uveljavljanja pravic, hkrati pa zagotavljajo stabilnost.	Pro-finalnost: podpira tezo, da je evropski standard predvidljivost/končnost; 126.a deluje v nasprotni smeri.

PRILOGA 2: Analiza ureditve »zastaranja« s strani AI Analitika javne oblasti z vidika udejanjanja človekovih pravic (vse pravice)

Opomba: "VSM I lp 807/2023" je nižjestopenjsko ozadje, medtem ko je 24. 9. 2025 odločalo **VSRS II Ips 22/2025**; manjkajoča vprašanja spodaj so vezana na **učinek celote (126.a + ekspanzivna razlaga 'ene izvršbe')**.

Enovita tabela 1–7

#	Program/področje	Učinek (kaj norma + razlaga naredi)	Outcome (učinek na človeka)	KPI (OS1–OS5) – kaj bi moralo biti merjeno	Odgovorno st sistema (kdo mora ukrepati)	Pričakovanje človeka (pravna varnost)	Manjkajoča vprašanja za US (kaj ni bilo "odprto")
1	Zastaranje kot ustavna meja oblasti (ZDavP-2)	Absolutna prekluzija se z izjemo 126.a relativizira	Končnost pravnega položaja oslabi; negotovost se podaljša	OS2: čas do pravne varnosti; OS4: zaupanje/predvidljivost	Zakonodajalec + sodna razlaga	"Po določenem času je konec"	Ali je absolutno zastaranje v davčnem pravu ustavna omejitev oblasti , ki zahteva strogo restriktivno razlago izjem (2. člen URS – pravna država)?
2	Pozitivne obveznosti države (organizacija izvršbe)	Namesto odprave dolgotrajnosti izvršb se uvede materialna izjema	Posameznik nosi posledice sistemske neučinkovitosti	OS2: trajanje izvršb; OS3: nepovratna škoda; OS5: outcome (neenakosti)	Država (pravosodje + izvršilni sistem)	"Sistem deluje pravočasno; država nosi svoje zastoje"	Ali sme država sanirati sistemsko neučinkovitost z normo, ki prenese institucionalno tveganje na zavezanca (logika Burdov/Scordino)?
3	Procesno → materialno (ZIZ "ena izvršba")	Procesni koncept "ene izvršbe" razširi materialni učinek 126.a (tudi na nove predmete)	Finalnost zastaranja se spremeni v "procesno obvladljivo oviro"	OS1: kakovost odločanja (razveljavitve); OS4: razumljivost in predvidljivost	Sodišča (razlaga ZIZ/ZDavP-2)	"Proces ne sme uničiti materialne meje"	Ali je dopustno, da procesno pravo razgrajuje materialnopravno prekluzijo (hierarhija: materialno pravo določa obstoj obveznosti)?
4	Sorazmerno st posega v lastnino/dom (A1P1, 8 EKČP)	Izvršba na nepremičnino je intenziven poseg; podaljšanje v času povečuje intenzivnost	Večletna izpostavljenost izgubi doma/premoženja	OS3: št. primerov izgube doma; OS2: trajanje do zaključka; OS4: učinkovitost pravnih sredstev	Država + sodišča (dolžnost tehtanja)	"Če gre za dom, mora biti tehtanje strožje in sprotno"	Ali je časovno podaljševanje izvršljivosti samostojen intenzifikator posega, ki zahteva posebno sorazmernostno presojo in varovalke pred nepovratno škodo?
5	Otrok kot indikator minimalnega jedra (A–F)	Izvršba na dom + dolgotrajnost neposredno ogrožata C (stabilnost), A (družina), E (prihodnost)	Nepovratna destabilizacija življenjskih pogojev otrok	OS3: nepovratna škoda pri otrocih; OS4: varovalke; OS5: zmanjšanje neenakosti	Zakonodajalec + sodišča	"Otroci ne smejo biti kolateralna škoda sistema"	Ali pravni režim vsebuje posebne varovalke za otroke/družine pri dolgotrajnih davčnih izvršbah (ne samo formalno, ampak operativno)?
6	EU pravo: 47 Listine, Napfény-Toll	Suspens v EU je vezan na integriteto sodnega varstva (odmera), ne na sanacijo izvršbe	Nevarnost napačne analogije: "EU dopušča suspens" → prenese se na izvršbo	OS4: učinkovito sodno varstvo; OS2: trajanje; OS5: outcome	Zakonodajalec + sodišča (EU-konformna razlaga)	"Sodno varstvo ne sme poslabšati položaja; izvršba ni odmera"	Ali je analogija z EU suspenzom metodološko napačna, ker 126.a deluje v fazi izvršbe , kjer je država polno odgovorna za učinkovitost sistema?

7	Zaupanje v pravo in “nepredvidljiva razširljivost”	En pravočasni predlog lahko omogoči poznejše širjenje na dodatne nepremičnine	Trajna negotovost; občutek arbitrarnega podaljševanja oblasti	OS4: zaupanje uporabnikov; OS2: “end-to-end”; OS1: stabilnost odločitev	Država (zakon + praksa)	“Pravilo mora biti jasno: kaj še lahko država stori po 10 letih”	Ali takšna razširljivost ustvarja arbitrarno podaljševanje in krši načelo zaupanja v pravo (pravna država), ker človek po poteku roka ne more več zanesljivo planirati?
---	---	---	---	---	-------------------------	--	---