



VSRS Sodba IV Ips 21/2025
pomembnejša odločba

Dokument

VSRS00094931

Opravična številka

VSRS Sodba IV Ips 21/2025

ECLI

ECLI:SI:VSRS:2026:IV.IPS.21.2025

Datum

15. 07. 2026

Odločba VSRS

/

Odločba VS / VDSS / UPRS

[VSLJ Sodba PRp 627/2024 \(31. 07. 2025\)](#)

Odločba PRSO / DSO

/

Sodišče

Vrhovno sodišče Republike Slovenije

Oddelek

Kazenski oddelek

Senat / sodnik / strok. sodelav.

Maja Baškovič (preds.), Mitja Kozamernik (poroč.), mag. Andreja Sedej Grčar

Področja

PRAVO EVROPSKE UNIJE - PREKRŠKI

Instituti

valuta - zakonito plačilno sredstvo - plačilno sredstvo - gotovinsko plačilo - parkirna

Praksa SEU

[C-422/19 in C-423/19, Johannes Dietrich \(C-422/19\), Norbert Häring \(C-423/19\) v Hessischer Rundfunk, 26. 01. 2021](#)

Jedro

Prekršek po 1. točki prvega odstavka [23. člena ZUE](#) stori pravna ali fizična oseba, ki opravlja dejavnost in ki po dnevu uvedbe evra ne sprejema bankovce in kovancev, ki se glasijo na evro v skladu z [2. členom ZUE](#). Povzeta odločba je že na jezikovni ravni povsem jasna in je ni mogoče razlagati drugače, kot da sankcionira zavračanje plačila z evrsko gotovino.

Bankovci in kovanci, ki se glasijo na evro, so zakonito plačilno sredstvo. Po sodni praksi Sodišča EU je "zakonito plačilno sredstvo" avtonomni pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati tako, da zajema načelno obveznost sprejemanja. Izjeme od načela obveznega sprejemanja gotovine bi zato lahko v Republiki Sloveniji določal le zakon (in ne podzakonski akt), ki bi bil skladno s kriteriji iz sodbe Sodišča EU C-422/19 in C-423/19 sprejet iz razloga javnega interesa in bi preстал načelo sorazmernosti.

Izrek

Zahtevi za varstvo zakonitosti se ugotovi in se ugotovi, da je sodišče druge stopnje z izpodbijano sodbo kršilo 1. točko prvega odstavka 23. člena ter drugi odstavek 23. člena Zakona o uvedbi eura.

Obrazložitev

A.

- Tržni inšpektorat Republike Slovenije je z odločbo 7100-136/2023-14 z dne 29. 6. 2023 pravno osebo Komunala Kranjska Gora, d.o.o. spoznal za odgovorno storitve prekrška po 1. točki prvega odstavka 23. člena Zakona o uvedbi eura (v nadaljevanju ZUE),¹ odgovorno osebo pravne osebe A. A. pa za odgovornega storitve prekrška po 1. točki prvega odstavka 23. člena v zvezi z drugim odstavkom istega člena ZUE. Pravni osebi je izrekel globo v višini 2.000,00 EUR, odgovorni osebi pravne osebe pa globo v višini 500,00 EUR, ter jima naložil plačilo sodne takse in stroškov postopka. Okrajno sodišče na Jesenicah je s sodbo ZSV 152/2023 z dne 3. 10. 2024 zahtevo za sodno varstvo zagovornikov pravne osebe in njene odgovorne osebe zavrnilo kot neutemeljeno in jima naložilo plačilo sodne takse. Višje sodišče v Ljubljani je z uvodoma navedeno sodbo ugodilo pritožbi in sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da se postopek o prekršku zoper storilki ustavi iz razloga po 1. točki prvega odstavka 136. člena Zakona o prekrških (v nadaljevanju ZP-1). Odločilo je še, da stroški postopka bremenijo proračun.
- Vrhovna državna tožilka Mirjam Kline je zoper izpodbijano sodbo sodišča druge stopnje vložila zahtevo za varstvo zakonitosti zaradi kršitve 1. točke prvega odstavka 136. člena ZP-1 v zvezi s prvim odstavkom 2. člena ZUE, prvega odstavka 3. člena ZUE, 1. točke prvega odstavka 23. člena ZUE v zvezi z drugim odstavkom 23. člena ZUE ter 1. točke prvega odstavka 23. člena ZUE s predlogom, naj Vrhovno sodišče ugotovi zahtevo za varstvo zakonitosti in ugotovi, da so bile z izpodbijano sodbo prekršene navedene določbe.
- Vrhovno sodišče je po 171. členu ZP-1 v zvezi z drugim odstavkom 423. člena Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP) zahtevo za varstvo zakonitosti posredovalo pravni osebi in njeni odgovorni osebi ter njunim zagovornikom iz Odvetniške družbe Ošabnik, Klofutar in partnerji iz Kranja, ki so nanjo odgovorili in Vrhovnemu sodišču predlagali njeno zavrnitev.

B.

Dejanska podlaga, pravna stališča sodišč prve in druge stopnje ter navedbe strank

- Po 1. točki prvega odstavka 23. člena ZUE se z globo od 2.000 do 25.000 evrov za prekršek kaznuje pravna in fizična oseba, ki opravlja dejavnost in ki po dnevu uvedbe evra ne sprejema bankovcev in kovancev, ki se glasijo na evro v skladu z 2. členom ZUE. Drugi odstavek 23. člena ZUE vzpostavlja kaznivost odgovorne osebe pravne osebe, ki stori navedeni prekršek.
- V obravnavani zadevi je bilo storilcema v odločilnem očitano, da pri poslovanju z uporabniki parkirnih prostorov na lokacijah, ki so poimensko naštetje v odločbi prekrškovnega organa, nista zagotovila možnosti plačila parkirnine z gotovino, to je evro bankovci in kovanci.
- Sodišče prve stopnje je presodilo, da povzeti dejanski opis ustreza zakonskim znakom očitane prekrška. Presodilo je, da 3. člen ZUE skladno s Pogodbo o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU) in Uredbo Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. 5. 1998 (v nadaljevanju Uredba o uvedbi evra) zagotavlja pravico do uporabe evrske gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva, pri čemer se je sklicevalo tudi na sodbo Sodišča Evropske unije (SEU) v združenih zadevah C-422/19 in C-423/19 z dne 26. 1. 2021.² Zavzelo je stališče, da je evrska gotovina edino splošno veljavno zakonito plačilno sredstvo, medtem ko ostala zakonita plačilna sredstva niso obvezna, razen če to določajo posebni zakoni.
- Sodišče druge stopnje je nasprotno presodilo, da očitano ravnanje ne ustreza zakonskim znakom prekrška po 1. točki prvega odstavka 23. člena ZUE. Ocenilo je, da je treba ozko jezikovno razlago sodišča prve stopnje preseči z namensko (teleološko) razlago, po kateri je namen ZUE kot celote ureditev postopka zamenjave tolarja za evro, obdobja dvojnega obtoka in jemanja tolarja iz obtoka, ni pa namen v splošni ureditvi plačilnega sistema v državi. Glede na to je presodilo, da navedena zakonska določba sankcionira tistega, ki po dnevu uvedbe evra ne sprejema bankovcev in kovancev v tej valuti, pri čemer je poudarek na valuti (evro) in ne na načinu plačevanja (v gotovini), iz preostalih določb zakona pa tudi ne izhaja obveznost zagotavljanja možnosti gotovinskega plačevanja.
- Vrhovna državna tožilka v zahtevi za varstvo zakonitosti v celoti pritrjuje presoji sodišča prve stopnje in sodišču druge stopnje očita, da je prezrlo pravne podlage EU, zlasti Priporočilo EK 2010/191/EU in sodbo SEU C-422/19 in C-423/19, do katere se kljub temu, da se nanjo sklicuje sodišče prve stopnje, sploh ni opredelilo. Po njeni oceni iz navedenih pravnih virov izhaja, da za evrsko gotovino kot zakonito plačilno sredstvo velja načelo obveznega sprejemanja, morebitne izjeme pa morajo biti urejene z zakonom, ki je sprejet v javnem interesu in mora prestat test sorazmernosti, v obravnavani zadevi pa takšne izključitve ne določa noben zakon, pri čemer takšna ureditev tudi ne bi mogla biti v javnem interesu in ne bi mogla prestat testa sorazmernosti. Izpostavlja, da tudi prvi odstavek 3. člena ZUE določa, da se z dnem uvedbe evra v Republiki Sloveniji kot zakonito plačilo sredstvo uporabljajo bankovci in kovanci, ki se glasijo na evro. Takšne izključitve ne vsebuje niti Pravilnik Občine Kranjska Gora o določitvi javnih parkirnih površin in plačilu parkirnine (Pravilnik).³
- Zagovorniki v obširnem odgovoru vrhovni državni tožilki očitajo preširoko interpretacijo 1. točke prvega odstavka 23. člena ZUE in poudarjajo, da se ta izrecno sklicuje le na 2., ne pa tudi na 3. člen ZUE. Po njihovi oceni se zakonski znaki prekrška nanašajo na valuto, ne na obliko plačila, obveznost zagotavljanja gotovinskega plačila pa do sprejema ustavnega zakona ni bila določena v nobenem zakonu ali pravnem viru na ravni EU. Trdijo, da je javni interes za uvajanje izključno brezgotovinskih načinov plačila parkirnine izkazan v Pozivu k ureditvi interoperabilnega sistema elektronskega oz. mobilnega plačevanja parkirnine v občinah, ki ga je izdalo Ministrstvu za infrastrukturo,⁴ in v Nacionalnih smernicah za pripravo Načrtov izvajanja parkirnih politik, ki jih je pripravilo Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo. Občina Kranjska Gora je negotovinski način plačila parkirnine uredila v 4. členu Pravilnika v skladu s 3. členom Odloka o ureditvi mirujočega prometa v Občini Kranjska Gora na podlagi 21. in 29. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS), s čimer so izpolnjeni vsi pogoji, ki jih zahteva SEU.

Presoja Vrhovnega sodišča

- Vrhovno sodišče uvodoma ugotavlja, da je predmet izpodbijanja z zahtevo za varstvo zakonitosti presoja sodišča druge stopnje o obstoju zakonskih znakov prekrška oziroma razlaga 1. točke prvega odstavka 23. člena ZUE, zato se do navedb zagovornikov v odgovoru na zahtevo za varstvo zakonitosti, ki se nanašajo na ugotavljanje neposrednega storilca prekrška, vprašanje opustitve dolžnega nadzorstva organa vodenja ali nadzora pravne osebe in na njeno akcesorno odgovornost ne bo opredeljevalo.

11. Prekršek po citirani določbi stori pravna ali fizična oseba, ki opravlja dejavnost in ki po dnevu uvedbe evra ne sprejema bankovcev in kovancev, ki se glasijo na evro v skladu z 2. členom ZUE. 2. člen ZUE evro opredeljuje kot valuto sodelujočih držav članic EU, kot je to določeno v Uredbi Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. 5. 1998. Po presoji Vrhovnega sodišča je povzeta določba že na jezikovni ravni povsem jasna in je ni mogoče razlagati drugače, kot da sankcionira zavračanje plačila z evrsko gotovino. Razlaga, ki jo je zavzelo sodišče druge stopnje, bi pomenila, da ta prekršek lahko stori le pravna ali fizična oseba, ki ne sprejme gotovine v evrih, sprejme pa gotovino v tolarjih ali v kakšni drugi valuti, kar očitno prebija objektivni pomen zakonskega besedila.
12. Ob tem Vrhovno sodišče ugotavlja, da je v skladu s točko c) 1. odstavka Člena 3 PDEU monetarna politika držav članic, katerih valuta je evro, izključna pristojnost Unije. Če ima Unija na določenem področju izključno pristojnost, lahko po 1. odstavku Člena 2 PDEU le Unija izdaja zakonodajne in pravno zavezujoče akte, države članice pa lahko ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Unije. Po 1. odstavku Člena 128 PDEU so le bankovci, ki jih izdajajo Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke, *zakonito plačilno sredstvo* v Uniji. Tak status imajo po 2. odstavku 128. člena PDEU v povezavi s Členom 11 Uredbe o uvedbi evra tudi evro kovanci. Priporočilo EK 2010/191/EU, ki sicer nima neposrednega pravnega učinka, vendar so ga sodišča ob razlagi prava EU dolžna upoštevati,⁵ v točkah 1. (a) in 1. (b) določa, da upnik plačilne obveznosti ne sme zavrniti evrske gotovine, razen če se obe strani dogovorita za drugo plačilno sredstvo (obvezno sprejetje), in da dolжник lahko svoje plačilne obveznosti poravnava z izplačilom v evro gotovini. Isto Priporočilo v 2. točki določa, da mora biti sprejemanje evro gotovine tudi pri trgovini na drobno pravilo, zavrnitev pa je mogoča le, če je utemeljena z razlogi, povezanimi z načelom dobre vere (npr. če prodajalec na drobno nima drobiža za vračilo).
13. Sodišče EU je v združenih zadevah C-422/19 in C-423/19 v postopku predhodnega odločanja presodilo, da je "zakonito plačilno sredstvo" avtonomni pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati tako, da zajema načelno obveznost sprejemanja, kar pomeni, da tega plačilnega sredstva na splošno ni mogoče zavrniti pri izpolnitvi dolga, s čimer se doseže razbremenitev plačilne obveznosti. Po presoji SEU je le zakonodajalec EU pooblaščen, da natančneje določi pravno ureditev evro gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva, vendar pa ta izključna pristojnost ne posega v pristojnost držav članic za ureditev načina izpolnjevanja plačilnih obveznosti tako javnega kot zasebnega prava, pod pogojem, da takšna ureditev ne vpliva na načelo, v skladu s katerim mora biti plačilno obveznost na splošno mogoče izpolniti z gotovino. Ker je torej obveznost sprejemanja gotovine načelna in ne absolutna, lahko po presoji SEU država članica pravico do plačevanja z gotovino omeji, vendar mora biti takšna omejitev utemeljena z razlogi javnega interesa in mora prestati test sorazmernosti. SEU je v okoliščinah zadeve, ki mu je bila predložena in se je nanašala na plačilo prispevka za RTV zvezne dežele Hesse, ugotovilo, da nujnost zagotavljanja izpolnjevanja plačilne obveznosti, ki jo naložijo javni organi, lahko pomeni razlog v javnem interesu, zlasti če je število zavezancev, od katerih je treba izterjati plačilo, zelo veliko in bi bilo torej učinkovito plačevanje prispevka povezano z nerazumno visokimi stroški, ki bi preprečevali zagotavljanje storitev po nižjih cenah. SEU pa je predložitveno sodišče posebej opozorilo, da je treba preveriti, ali je taka omejitev sorazmerna s ciljem, zlasti ob upoštevanju dejstva, da alternativni zakoniti načini plačila prispevka morda niso lahko dostopni vsem osebam, ki so ga dolžne plačati.
14. Glede na povzete primarne in sekundarne vire prava EU in sodno prakso SEU Vrhovno sodišče zaključuje, da je sodišče druge stopnje pri razlagi abstraktnega dejanskega stanu očitane prekrška izhajalo iz napačne predpostavke, da pojem "zakonito plačilno sredstvo" ne vsebuje obveznosti sprejemanja gotovine. Abstraktni dejanski stan 1. točke prvega odstavka 23. člena ZUE kot prekršek določa nesprejemanje bankovcev in kovancev, ki se glasijo na evro, to plačilno sredstvo pa je kot zakonito plačilno sredstvo, za katero velja načelna obveznost sprejemanja, avtonomno določeno v pravu EU. Zaradi navedenega nima nobenega pomena navedba zagovornikov v odgovoru na zahtevo za varstvo zakonitosti, da se citirana določba ne sklicuje izrecno na 3. člen ZUE.
15. Takšno stališče nenazadnje posredno potrjuje tudi gradivo Ustavne komisije pri pripravi Ustavnega zakona UZ74a,⁶ ki je bil sicer uveljavljen po storitvi obravnavanega prekrška 1. 12. 2025 in torej za presojo v zadevi ni neposredno relevanten. Citirani ustavni zakon je v III. poglavju Ustave RS določil novo ekonomsko svobodščino ustavnega ranga in sicer pravico posameznika, da v skladu z zakonom pri bančnem poslovanju in drugih oblikah pravnega prometa uporablja gotovino. Iz gradiva Ustavne komisije pa izhaja, da predlagana sprememba dejansko ni uvedla nove pravice, pač pa je zgolj utrdila obstoječo in uradno načrtovano monetarno ureditev EU.⁷
16. Izjeme od načela obveznega sprejemanja gotovine tako na področju javnega kot tudi zasebnega prava bi zato lahko v Republiki Sloveniji po presoji Vrhovnega sodišča v času storitve prekrška določal le zakon (in ne podzakonski akt), ki bi bil skladno s kriteriji iz sodbe C-422/19 in C-423/19 sprejet iz razloga javnega interesa in bi prestal načelo sorazmernosti. Takšna pravna podlaga na obravnavanem področju izvajanja javnih gospodarskih služb pa v času storitve prekrška ni obstajala.
17. Ker torej že iz jezikovne razlage 1. točke prvega odstavka 23. člena ZUE izhaja, da se ta nanaša na nesprejemanje evrske gotovine kot zakonitega plačilnega sredstva in ker za takšno nesprejemanje tudi ni obstajala zakonska podlaga, ki bi bila skladna s pravom EU, je zaključek sodišča druge stopnje, da očitano ravnanje ne izpolnjuje zakonskih znakov prekrška po citirani določbi, napačen.

C.

18. Glede na vse navedeno je Vrhovno sodišče ugotovilo, da dejanski opis v odločbi Tržnega inšpektorata ustreza zakonskim znakom prekrška iz 1. točke prvega odstavka 23. člena ZUE in drugega odstavka 23. člena ZUE. Ker je bila zahteva za varstvo zakonitosti zoper pravnomočno sodno odločbo vložena v škodo storilcev, se je Vrhovno sodišče po drugem odstavku 426. člena ZKP omejilo na ugotovitev, da so bile s sodbo sodišča druge stopnje prekršene navedene določbe.

¹ ZUE, Ur. l. RS, št. 114/06.

² Sodba Sodišča EU (veliki senat) z dne 26. 1. 2021 v zadevi Johannes Dietrich (C-422/19) in Norbert Häring (C-423/19) proti Hessischer Rundfunk.

³ Uradni list RS, št. 49/2024.

⁴ Št. 370-10/2021/55-02511944 z dne 30. 9. 2022.

⁵ Sodba Sodišča ES (drugi senat) z dne 13. 12. 1989 v zadevi Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles (C-322/88).

⁶ Ur. l. RS, št. 98/25.

⁷ Gradivo Strokovne skupine za določitev pravice do gotovine v Ustavi Republike Slovenije, Ustavna komisija Državnega zbora Republike Slovenije, št. 001-02/23-9/, EPA 1189-IX z dne 21. 7. 2025.