

Pravna analiza prenosa Direktive EU o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti v slovenski pravni red s poudarkom na področju okolja

Luka Štrubelj, Elena Lunder



Pravna analiza prenosa Direktive EU o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti v slovenski pravni red s poudarkom na področju okolja

Avtorja: Luka Štrubelj in Elena Lunder

Avgust 2026

Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili
v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID 289032707

ISBN 978-961-97505-3-7 (PDF)

Avtorja: Luka Štrubelj, Elena Lunder

Oblikovanje in prelom: Focus, društvo za sonaraven razvoj

Izdajatelj: Focus, društvo za sonaraven razvoj

URL: <https://focus.si/publikacija/nasveti-za-izboljsanje-pocutja-v-vasem-domu-3>

Format: PDF

Brezplačna publikacija

2026, Ljubljana

Analiza je izšla s finančno podporo:



Kazalo

Glosar	5
Ozadje.....	7
Temeljne ugotovitve.....	8
1. Uvod.....	15
2. Pristojni nadzorni organ in nadzor	18
2.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu	19
2.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive	25
2.2.1. Nadzorni organ in njegov položaj.....	26
2.2.2. Postopek nadzora in pooblastila	29
3. Dostop do pravnega varstva	33
3.1. Zoper odločitve nadzornega organa	33
3.1.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu	34
3.1.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive	35
3.2. Civilno sodno varstvo	38
3.2.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu	41
3.2.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive	47
4. Sklepno	52

Glosar

AJNR	—	Agencija za javni nadzor nad revidiranjem
ATVP	—	Agencija za trg vrednostnih papirjev
AZN	—	Agencija za zavarovalni nadzor
BS	—	Banka Slovenije
CS3D	—	Direktiva 2024/1760 o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti
CSRD	—	Direktiva 2022/2464 o poročanju podjetij glede trajnostnosti
DČ	—	Država članica
ESRS	—	Del. ur. Komisije (EU) 2023/2772 glede stand. poročanja o trajnostnosti
ETS	—	Sistem za trgovanje z emisijami
EU	—	Evropska unija
FURS	—	Finančna uprava Republike Slovenije
JAVK	—	Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence
MGDŠ	—	Ministrstvo za gospodarstvo, delo in šport
MOP	—	Ministrstvo za okolje in prostor
MSP	—	Mala in srednja podjetja
OZ	—	Obligacijski zakonik
PoZ	—	Podnebni zakon
RS	—	Republika Slovenija
SEU	—	Sodišče Evropske unije
TIRS	—	Tržni inšpektorat Republike Slovenije
URS	—	Ustava Republike Slovenije
USRS	—	Ustavno sodišče Republike Slovenije
VČP	—	Varuh človekovih pravic
ZDU-1	—	Zakon o državni upravi
ZFU	—	Zakon o finančni upravi
ZGD-1	—	Zakon o gospodarskih družbah
ZIN	—	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZIZ	—	Zakon o izvršbi in zavarovanju
ZJA	—	Zakon o javnih agencijah
ZJU	—	Zakon o javnih uslužbencih

ZKoLT	—	Zakon o kolektivnih tožbah
ZP-1	—	Zakon o prekrških
ZPOmK-2	—	Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence
ZPP	—	Zakon o pravdnem postopku
ZRev-2	—	Zakon o revidiranju
ZTI-1	—	Zakon o tržni inšpekciji
ZUP	—	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS-1	—	Zakon o upravnem sporu
ZVarČP	—	Zakon o varuhu človekovih pravic
ZVarD	—	Zakon o varstvu pred diskriminacijo
ZVO-2	—	Zakon o varstvu okolja

Ozadje

Direktiva 2024/1760 o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti (CS3D) uveljavlja pomembne obveznosti za podjetja na področju okolja in podnebja, ki velike gospodarske družbe umeščajo v globalni kontekst z vidika vplivov njihovega delovanja. Gospodarske družbe (ki spadajo v obseg zavezanih podjetij) bodo s prenosom in uveljavitvijo v slovenski pravni med drugim morale:

1. **Prepoznati in oceniti dejanska in morebitna tveganja za negativne vplive** na človekove pravice in okolje, ki izhajajo iz njihove dejavnosti ter iz dejavnosti hčerinskih podjetij in poslovnih partnerjev v verigi dejavnosti. To vključuje izvedbo predhodne študije na podlagi razpoložljivih informacij za prepoznavo splošnih področij, na katerih so škodljivi vplivi najverjetnejši in najresnejši, ter poglobljene ocene za tvegana področja.
2. **Preprečevati oziroma, ko to ni mogoče, blažiti morebitne negativne vplive**, za kar morajo med drugim pripraviti in implementirati načrt preprečevalnih ukrepov, preverjati pogodbeno zagotovila poslovnih partnerjev, izvesti naložbe v izboljšave, prilagoditi poslovni načrt ter sodelovati z drugimi entitetami. V primeru negativnih vplivov, ki jih ni mogoče preprečiti oziroma ustrezno ublažiti, se morajo podjetja izogniti začetku ali nadaljevanju sodelovanja s poslovnim partnerjem, kar lahko vključuje tudi začasno prekinitev poslovnega razmerja.
3. **V primeru nastanka negativnih vplivov, ki so bili ali bi morali biti prepoznani, jih morajo gospodarske družbe odpraviti**. To zajema nevtralizacijo negativnega vpliva ali zmanjšanje njegovega obsega, izvedbo načrta popravljalnih ukrepov, pridobitev pogodbenih zagotovil poslovnih partnerjev, naložbe v izboljšave in prilagoditev poslovnega načrta ter sodelovanje z drugimi entitetami. V primeru dejanskega negativnega vpliva mora družba zagotoviti odpravo škode.
4. **Vzpostaviti sisteme za učinkovito posvetovanje z deležniki** pri izvedbi skrbnega pregleda. Poleg tega morajo podjetja deležnikom omogočiti, da posredujejo obrazloženo zahtevo za dodatne informacije. V primeru zavrnitve morajo podjetja to obrazložiti. Podjetja morajo aktivno obravnavati ovire za sodelovanje z deležniki, kar vključuje ohranjanje zaupnosti in anonimnosti.
5. **Vzpostaviti sisteme za vložitev pritožbe zaradi upravičenih pomislekov** glede dejanskih ali morebitnih negativnih vplivov glede poslovanja. Vzpostaviti morajo pošten, javen in dostopen, predvidljiv ter pregleden postopek, kar vključuje tudi varovanje zaupnosti identitete in obrazložitev podjetja, vključno z izvedenimi ukrepi.

6. **Redno ocenjevati in spremljati zadostnost ter učinkovitost** prepoznavanja, preprečevanja, blaženja in odpravljanja negativnih vplivov.
7. Na svojem spletnem mestu **objavljati letna poročila** na podlagi vsebine in meril, ki jih bo določila Komisija. Poročila morajo predložiti tudi pristojnemu organu.

Navedene obveznosti gospodarskih družb posegajo v širok nabor obstoječih pravnih pravil v Republiki Sloveniji (RS). Ta analiza obravnava prenos direktive CS3D v pravni red RS glede na spremembe, uzakonjene z Direktivo EU 2026/470 (Omnibus I), ter identificira ključne točke prenosa, ki lahko pripomorejo k učinkovitemu in ambicioznemu prenosu direktive CS3D na področju varstva okolja in človekovih pravic. Zaradi širokega nabora učinkov se osredotoča predvsem na pravila na področju upravnega nadzora izpolnjevanja obveznosti iz direktive CS3D ter dostopa žrtev in drugih upravičenih oseb do pravnega varstva. V predhodni verziji analize je bila obravnavana tudi obveznost ureditve sprejema in uveljavitve načrta za prehod za blaženje podnebnih sprememb. Ta je bila z direktivo Omnibus I v celoti črtana, zaradi česar je obveza za sprejem in uveljavitev načrta izpadla iz nove verzije analize. Kljub temu je mogoče interpretirati, da vsebinski obseg skrbnega pregleda še naprej vključuje vplive, povezane s podnebnimi spremembami, kot na primer potrujeta osnutek nizozemskega zakona za prenos direktive CS3D¹ ter nedavna razlaga pariškega sodišča v sodbi v zadevi NAAT in drugi proti TotalEnergies.²

Temeljne ugotovitve

Nadzor izvajanja

V RS je na področju izvajanja določb direktive CS3D več nadzornih organov, ki pa glede na določbe CS3D niso primerni za prevzem novih pristojnosti brez obsežnejšega posega v njihov institucionalni položaj. V nadaljnji analizi zato predlagamo ureditev, ki bi zagotovila skladen in učinkovit nadzor izvajanja obveznosti v skladu s CS3D. Najbolj neposredno povezano področje poročanja podjetij glede trajnostnosti je podvrženo javnemu nadzoru zgolj delno, in sicer glede sestave letnega poročila. Vsebinski nadzor nad poročanjem se izvaja le posredno, in sicer s strani Agencije za javni nadzor nad revidiranjem (AJNR) nad revizijskimi družbami, ki morajo revidirati poročilo o trajnostnosti. Nadzor nad načrti za podnebno nevtralnost in njihovim izvajanjem iz Podnebnega zakona (PoZ) je v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor (MOP). Po širšem obsegu področij, ki jih ureja CS3D in so obravnavana v tej analizi, pa je mogoče razločiti več vsebinskih področij javnega nadzora in številne javne entitete, ki že izvajajo nadzor nad kršitvami v RS:

1. **nadzor na področju varstva okolja**, ki ga med drugim izvajajo MOP, Inšpektorat RS za okolje in prostor (v *nadaljevanju Inšpektorat*);

2. **nadzor na področju človekovih pravic**, ki ga med drugim izvajata Varuh človekovih pravic RS in Zagovornik načela enakosti;
3. **nadzor nad delovanjem gospodarskih družb**, ki ga med drugim izvajajo Javna agencija RS za varstvo konkurence (JAVK), Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP), Agencija za zavarovalni nadzor (AZN), Banka Slovenije (BS), Tržni inšpektorat RS (TIRS) ter Finančna uprava RS (FURS).

Glede na trenutno razvejanost nadzora področij, ki jih pokriva direktiva CS3D, ni jasne entitete, ki bi lahko prevzela nadzor nad izvajanjem obveznosti iz direktive. Na področju okoljskih obveznosti (ne pa tudi na drugih področjih CS3D) bi bil vsebinsko najprimernejši Inšpektorat, vendar pa ima ta težave z zmogljivostmi že z obstoječim naborom nalog. Na področju delovanja podjetij imata najširše pristojnosti TIRS in FURS, ki pokrivata tudi določene okoljske obveznosti podjetij, vendar pa vsebinsko ne izvajata nadzora gospodarskih družb v RS glede njihovih učinkov v tujini, ko njihovo delovanje ni povezano s proizvodi, ki so podvrženi carinskemu postopku.

Ključno pa je, da na podlagi CS3D navedeni organi ne morejo prevzeti nadzora, saj direktiva zahteva pravno in funkcionalno neodvisnost nadzora (deveti odstavek 24. člena CS3D), kar izključuje ministrstva in inšpektorate, ki so organi v sestavi ministrstev. Varuh človekovih pravic (VČP) na drugi strani svojo ustavno funkcijo izvaja v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil (prvi odstavek 159. člena URS), ne pa tudi do zasebnih subjektov, kot so gospodarske družbe.

Pri prenosu direktive CS3D naj nacionalna zakonodaja za zagotovitev učinkovitega, s CS3D skladnega nadzora zagotovi:

1. **nadzorni organ, ki je pravno in funkcionalno neodvisen**. To lahko zajema poveritev novih nalog obstoječemu organu, ki pa ne sme biti podrejen izvršilni veji oblasti (vladi, ministrstvu). Če primerne entitete za to še ni, lahko z zakonom ustanovi posebno institucijo po zgledu Zagovornika načela enakosti oziroma informacijskega pooblaščenca RS, vendar mora v tem primeru natančneje urediti delovanje organa, saj gre za statusno obliko, ki ni splošno urejena v zakonodaji. Možna je tudi ustanovitev javne agencije, ki pa mora izrecno zagotavljati funkcionalno neodvisnost organa od izvršilne oblasti z omejitvami pooblastil ustanovitelja, kar vključuje tudi omejitve glede razrešitve vodstva in odsotnost nadzora nad delom in financami;
2. **ustrezne zmogljivosti za nadzor**. Glede na ugotovljene potrebe glede nadzora mora ureditev zagotoviti ustrezne kadre in znanja za izvajanje učinkovitega nadzora nad gospodarskimi družbami. To naj vključuje tudi možnost pogodbene vključitve zunanjih

sodelavcev, tudi iz zgoraj naštetih pristojnih organov, z ustreznimi znanji obravnavanja zadev na področju človekovih pravic, okolja in podnebnih sprememb. Zagotoviti je treba zadostna finančna sredstva, da bodo lahko vključeni ustrezni kadri ter zagotovljeno učinkovito delovanje nadzornega organa;

3. **kontinuiteto obstoječega nadzora** v primeru reguliranih gospodarskih družb, kjer je pristojnost nadzora za poročanje glede trajnostnosti že razdeljena (BS, ATPV, AZN), v izogib podvajanju nadzora. Zagotovljena naj bo jasna razdelitev pristojnosti med osrednjim nadzornim organom in navedenimi subjekti. Tudi v tem primeru naj se zagotovijo zadostna sredstva in možnost pristojnega organa, da vključi zunanje znanje;
4. **inšpekcijske in prekrškovne pristojnosti organa**. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) zagotavlja obsežne preiskovalne pristojnosti in omogoča vodenje prekrškovnega postopka. Ob tem je pomembno, da je nadzornemu organu omogočen vpogled v že obstoječe mehanizme zagotavljanja skladnosti z okoljskim pravom, tudi npr. v nadzorne postopke na področju okoljevarstvenih dovoljenj;
5. **ureditev ukrepov inšpektorjev** za odreditev prenehanja kršitev, prenehanje ponavljanja problematičnega ravnanja ter popravne ukrepe. Ti so odvisni od nadzornega organa in njegovih pristojnosti. Če bo prenos direktive CS3D vključeval nove nadzorne institucije, bo moral vključevati tudi celostno ureditev zahtevanih pristojnosti;
6. **učinkovit način izvrševanja ukrepov inšpektorjev in obveznosti iz CS3D**. Ta naj zajema naložitev sprejema programa za odpravo napak v kombinaciji z izrekanjem zaporednih (dnevni) kazni po poteku roka zaradi neizpolnjevanja naloženih obveznosti. V primeru ponovitve kršitve naj bo kazen izrečena nemudoma. Takšen mehanizem, ki omogoča, da podjetje samo oblikuje program za odpravo napak, bo družbam, ki najbolj poznajo specifične svojega poslovnega modela, dopuščal možnost, da namesto naložitve izvedbenih ukrepov s strani inšpektorata same predvidijo najučinkovitejšo rešitev situacije. Tak ukrep bo za gospodarske družbe stimulativen, saj se bodo lahko izognile kaznim ter učinkovito izvedle ukrepe za preprečevanje in odpravljanje kršitev;
7. **izvedbo periodičnega (rednega) nadzora nad upravljanjem tveganj družbe za kršitve človekovih pravic in škodo okolju**. Po zgledu nadzora nad obrati, ki upravljajo nevarne snovi, iz Zakona o varstvu okolja (ZVO-2), naj bo periodični nadzor določen v od eno- do triletnih obdobjih, odvisno od identificiranih tveganj družbe za kršitve. Določeni naj bodo obseg zahtevanih informacij od podjetja ter informacije, ki so javnega značaja;

8. **izdajo odločbe s strani organa glede izvedbe nadzora na podlagi utemeljenih pomislekov.** To bi zagotovilo možnost vložitve zahteve za pravno varstvo, kar določa direktiva CS3D. Zato naj zakonodaja definira standard zadostne količine informacij, ki nakazujejo na možno kršitev s strani podjetja, da lahko ustrezni organ začne inšpekcijski postopek zaradi kršitve CS3D. Organ mora prijavitelja o izvedbi nadzora vselej obvestiti pred začetkom inšpekcijskega nadzora, ne pa šele ob zaključku nadzora;
9. **obrnitev dokaznega bremena na gospodarsko družbo,** ko nadzorni organ zbere določeno količino informacij in dokazov, ki kažejo na opustitev skrbnega pregleda s strani zavezane gospodarske družbe. Ta bo odgovorna za kršitev, če sama ne dokaže, da je bil skrbni pregled izveden skladno s pravili. Takšna ureditev je potrebna zaradi asimetričnosti dostopa do informacij na področju izvedbe skrbnega pregleda, ozemeljske omejitve nadzornih organov ter zato, ker je gospodarska družba, ki je v postopku nadzora, zaradi navedene omejitve pristojnosti sama glavni vir informacij za izvedbo nadzornega postopka. Za omilitev takšne ureditve so lahko uvedene tudi vmesne stopnje odgovornosti (npr. ugotovitev nepravilnosti s pridržkom odgovornosti).

Dostop do pravnega varstva

Direktiva CS3D na več mestih poudarja pomen vzpostavitve učinkovitih pravnih sredstev, ki bi žrtvam kršitev in drugim upravičenim osebam omogočila dostop do sodišč. Pravno varstvo pravic posameznikov in organizacij je pomembno zaradi odločitev nadzornih organov in škode, ki nastane kot posledica kršitev obveznosti skrbnega pregleda.

Slovenska sodna praksa omejuje dostop do pravnega varstva proti odločitvi nadzornega organa v inšpekcijskem postopku. Vzpostavlja visoke zahteve za izpolnitev pravnega interesa za sodelovanje v inšpekcijskem postopku in onemogoča sprožitev upravnega spora zoper sklep o ustavitvi postopka, s katerim inšpektor zavrne izvedbo inšpekcijskega postopka oziroma ugotovi, da kršitev ni podana.

Pravni red RS določa podlage za uveljavljanje civilnopravne odgovornosti za škodo zaradi poslovanja, ki povzroča škodo okolju. Obligacijski zakonik (OZ) določa odgovornost za odstranitev škodne nevarnosti, kar po sodni praksi vključuje tudi načelo »onesnaževalec plača«, ter povrnitev nepremoženjske škode, ki vključuje duševne bolečine zaradi okrnitve pravice do zdravega življenjskega okolja kot osebnostne pravice. Te določbe dopolnjuje 231. člen ZVO-2, ki natančneje ureja pravno odgovornost onesnaževalca. Civilnopravna odgovornost družbe lahko izhaja tudi iz ZGD-1, ki določa ničnost letnega poročila družbe, del

katerega je poročilo o trajnostnosti, če je to v nasprotju z določbami zakona, ki so v javnem interesu.

Zaradi zagotovitve učinkovitega dostopa do pravnega varstva naj prenos direktive CS3D zagotovi:

1. **odločitev nadzornega organa v obliki upravne odločbe, zoper katero je mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu, ter določitev prijavitelja kot stranke postopka.**
To velja tako za primere, ko nadzorni organ ugotovi kršitev, kot tudi za primere, kadar takšne kršitve ne ugotovi oziroma postopka niti ne začne. To bi zagotovilo pravno varstvo prijavitelju ter stranskemu udeležencu, ki ima pravni interes v zadevi. Takšna ureditev bi omogočala sprožitev spora zaradi molka organa, če nadzorni organ ne bi izdal zahtevane upravne odločbe. Nadzor po direktivi CS3D se ne izvaja zgolj v korist javnega interesa, ampak je tudi v zasebni koristi prizadetih posameznikov in organizacij, ki zastopajo prizadete interese;
2. **določitev posameznikov in organizacij, ki imajo zakonit pravni interes za sodelovanje v postopkih nadzora na področju CS3D.** Ta naj zajema vsaj žrtve kršitev človekovih pravic ter organizacije civilne družbe, ki izvajajo civilni nadzor nad zavezanimi gospodarskimi družbami in varujejo interese, ki jih zagovarja direktiva CS3D. Slednje so na področju varovanja okolja še posebej pomembne, saj neposredne upravičenosti žrtve pogosto ni mogoče določiti. V skladu s 47. členom Listine EU o temeljnih pravicah in 3. odstavkom 9. člena Aarhuške konvencije morajo imeti okoljske organizacije, ki delujejo v javnem interesu, možnost, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih in javnih entitet, ki nasprotujejo pravu varstva okolja. Mehanizem se lahko zgleduje po določbah glede zainteresirane javnosti iz ZVO-2, pri čemer pa naj se (glede na globalno naravo obveznosti CS3D) vzpostavitev civilne pobude namesto na prebivališče osredotoči na varstvo vloge potrošnika;
3. **opredelitev nacionalnih zakonskih pravil odškodninske odgovornosti** zaradi kršitve obveznosti skrbnega pregleda kot prevladujoče obvezne določbe na podlagi 14. člena Uredbe Rim II. Tako bo vzpostavljena veljavnost slovenskega prava za obravnavanje zahtevkov, tudi ko je škoda nastala v drugih državah. S tem bo zmanjšana kompleksnost obravnavanja zadev tako za slovenska sodišča (ki bi sicer potencialno morala odločati po tujem pravu) kot tudi za žrtve in gospodarske družbe. To bo zmanjšalo pravno negotovost implementacije režima odškodninske odgovornosti ter znižalo stroške izvedbe;
4. **vzpostavitev *ratio legis* vzročne zveze za škodo,** ki nastane zaradi kršitve obveznosti skrbnega pregleda, a jo neposredno povzročijo njeni poslovni partnerji.

Obstoječa sodna praksa načeloma obravnava vprašanje vzročne zveze v okviru adekvatne teorije, ki jo pripisuje vzrokom, ki redoma pripeljejo do osporavane škode. Za zagotovitev učinkovitega uveljavljanja odškodninske odgovornosti, ki spodbuja zavezane gospodarske družbe k vplivu na ravnanje njihovih poslovnih partnerjev, naj bo jasno opredeljena vzročna povezanost med kršitvijo obveznosti skrbnega pregleda in škodo, ki nastane zaradi delovanja v verigi dejavnosti gospodarske družbe;

5. **vzpostavitev solidarne (nerazdelne) odgovornosti slovenske gospodarske družbe in poslovnega partnerja**, če prispevki k škodi obeh niso razjasnjeni. To pomeni, da lahko žrtev zahteva povrnitev (celotne) škode bodisi od slovenskega podjetja bodisi od poslovnega partnerja, ki pa obdržita medsebojne regresne zahteve;
4. **natančno opredelitev temelja civilnopravne odgovornosti za škodo zaradi zagotovitve pravne varnosti vpletenih**. Direktiva Omnibus I je črtala enotni temelj civilnopravne odgovornosti na ravni EU ter s tem prepustila več možnosti za nejasnosti v roke držav članic. Slednje bi morale zato določiti, da je družba odškodninsko odgovorna zaradi kršitve vseh elementov obveznosti skrbnega pregleda, kot jih določa direktiva CS3D, in sicer v obsegu popolne odškodnine;
5. **opredelitev oseb, katerih pravne interese ščiti ureditev**. Pri tem naj bo zagotovljen dovolj širok obseg žrtev, ki naj ne vključuje samo neposredno prizadetih, ampak tudi tiste, ki so prizadeti posredno (npr. vzdrževani družinski člani). Tudi v primeru civilnopravne odgovornosti naj bo v kontekstu varovanja okolja zagotovljena vključitev organizacij civilne družbe, ki delujejo v interesu varovanja okolja (točka 2 zgoraj).
6. **izključitev uporabe splošnega objektivnega zastaralnega roka in vzpostavitev posebnega subjektivnega zastaralnega roka**. Splošni zastaralni rok določa zastaranje v petih letih od nastanka škode, kar ni ustrezno glede na določbo 29. člena CS3D. Zastaralni rok lahko začne teči najprej s prenehanjem kršitve ali s seznanitvijo tožeče stranke s kršitvijo, škodo in identiteto povzročitelja. Lahko pa prične teči tudi, ko bi se od slednje razumno pričakovalo, da se je seznanila s spornim ravnanjem. Zagotovi naj, da rok začne teči od najpoznejšega trenutka izmed naštetih;
7. **možnost vložitve kolektivne tožbe** zaradi odškodninske odgovornosti na podlagi kršitve obveznosti skrbnega pregleda na podlagi Zakona o kolektivnih tožbah (ZKolT);
8. **ugodnejše kritje stroškov nasprotne stranke za tožečo stranko**. Glede na podrejenost tožeče stranke (finančno, pa tudi z vidika dostopa do dokazov) bi

porazdelitev stroškov glede na uspeh, kot to določajo splošna pravila pravde, predstavljala nesorazmerno omejitev dostopa do sodišča, zato naj zakonodajalec uveljavi pravilo, da v primeru neuspešnega zahtevka vsaka stran krije svoje stroške, kot to že vzpostavlja ZVO-2;

9. **obrnitev dokaznega bremena, ko tožeča stranka uspešno izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena obveznost skrbnega pregleda.** S tem bi se izboljšale možnosti tožečih strank in sodišča za ugotavljanje, ali določeni dokazi sploh obstajajo, glede na to, da so pod nadzorom tožene stranke. Obrnitev dokaznega bremena bi nasloвила tudi prikrivanje dokazov s strani tožene stranke.

Direktiva CS3D predstavlja pomemben premik od prostovoljnega k pravno zavezujočemu upravljanju vplivov podjetij na človekove pravice, okolje in podnebje. Učinkovit prenos direktive bo zato odvisen predvsem od vzpostavitve neodvisnega nadzora, dostopnega sodnega varstva ter jasnih pravil odgovornosti, ki bodo omogočala dejansko uveljavljanje pravic nosilcev pravic in preprečevala nastanek škode. Predlagane rešitve prispevajo k temu, da bo slovenski sistem prenosa direktive CS3D učinkovit, pravno predvidljiv ter hkrati osredotočen na varstvo okolja in človekovih pravic.

1. Uvod

Evropska Unija (v *nadaljevanju*: EU) je 13. junija 2024 po več kot dveh letih pogajanj potrdila Direktivo 2024/1760 o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti (v *nadaljevanju*: CS3D).¹ Direktiva določa obveznosti in sankcije za podjetja glede dejanskih in morebitnih negativnih vplivov na človekove pravice in negativnih vplivov na okolje v zvezi z njihovim poslovanjem v verigi dejavnosti podjetja.² Direktiva je stopila v veljavo 25. julija 2024, države članice (v *nadaljevanju*: DČ) jo morajo glede na nedavne spremembe besedila CS3D z Direktivo 2026/470 (v *nadaljevanju*: *Omnibus I*)³ prenesti v svoj pravni red do 26. julija 2028, pri čemer morajo vzpostavljene obveznosti za podjetja začeti učinkovati od 26. julija 2029 dalje, razen v primeru obveznosti poročanja (16. člen), kjer se začetek uporabe za gospodarske družbe veže na začetek poročanja glede trajnostnosti.⁴ EU s tem nadgrajuje napredek več DČ, kot so Francija, Nizozemska in Nemčija, ki imajo na nacionalnem nivoju že v veljavi zakonodajo, ki od podjetij zahteva skrben pregled vrednostne verige zaradi preprečevanja kršitev človekovih pravic in za varstvo okolja.

V slovenskem pravnem režimu pravna odgovornost gospodarskih družb za izvedbo skrbnega pregleda neposrednih in posrednih poslovnih partnerjev še ni bila vzpostavljena. Gospodarske družbe so sicer zavezane poročati o izvajanju skrbnega pregleda na nekaterih področjih svojega delovanja. Lahko so tudi odgovorne za kršitve človekovih pravic na podlagi splošne neposlovne civilne odgovornosti. Vendar pa so te določbe omejeno uporabne v kontekstu skrbnega pregleda. Velik del njihovih vplivov predstavljajo posredni učinki.⁵ Pri tem pa je težko vzpostaviti neposredno vzročno zvezo, kar zahtevajo omenjene določbe CS3D.⁶ Izvedba skrbnega pregleda podjetij tako v Republiki Sloveniji (v *nadaljevanju*: RS) zavisi od prostovoljnih zavez gospodarskih družb, kot je Zaveza k spoštovanju človekovih

¹ Direktiva (EU) 2024/1760 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2024 o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti in spremembi Direktive (EU) 2019/1937 in Uredbe (EU) 2023/2859 (Besedilo velja za EGP) UL L 2024/1760 s spremembami.

² Veriga dejavnosti je specifičen termin, ki ga vzpostavlja CS3D. Na podlagi g točke prvega odstavka 3. člena CS3D ta zajema: »dejavnosti poslovnih partnerjev podjetja, ki so višje v verigi, povezane s proizvodnjo blaga ali opravljanjem storitev s strani podjetja, vključno z načrtovanjem, pridobivanjem, proizvodnjo, prevozom, skladiščenjem in dobavo surovin, izdelkov ali delov izdelkov ter razvojem izdelka ali storitve, in dejavnosti poslovnih partnerjev podjetja, ki so nižje v verigi, povezane z distribucijo, prevozom in skladiščenjem izdelka tega podjetja, kadar poslovni partnerji izvajajo te dejavnosti za podjetje ali v imenu podjetja, z izjemo distribucije, prevoza in skladiščenja izdelka, za katerega velja nadzor izvoza na podlagi Uredbe (EU) 2021/821 ali nadzor izvoza orožja, streliva ali vojaških sredstev po odobritvi izvoza izdelka.«

³ Direktiva (EU) 2026/470 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. februarja 2026 o spremembi direktiv 2006/43/ES, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 in (EU) 2024/1760 v zvezi z določenimi zahtevami glede poročanja podjetij o trajnostnosti in določenimi zahtevami glede skrbnega pregleda v podjetjih glede trajnostnosti (Besedilo velja za EGP) UL L, 2026/470.

⁴ Prvi odstavek 37. člena CS3D.

⁵ <https://www.hrw.org/news/2025/07/01/eu-council-turning-supply-chain-law-into-window-dressing>

⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0421_EN.html

pravic pri poslovanju, ki jo je podpisalo 30 gospodarskih družb zaradi izvajanja Nacionalnega akcijskega načrta človekovih pravic v gospodarstvu.⁷ Analize poročanja gospodarskih družb, ki so podpisale zavezo, leto za letom kažejo izpolnjevanje zaveze.⁸

Prenos CS3D v slovenski pravni red bo zaradi odsotnosti pravne ureditve skrbnega pregleda v RS in glede na širino obravnavane tematike skrbnega pregleda⁹ ter raznolike mehanizme implementacije, vplival na širok nabor pravnih režimov. Transpozicija bo med drugim vplivala na civilno pravo in postopek, korporacijsko pravo kot tudi upravnopravno materijo in postopek. Začrtane možnosti znotraj teh pravnih režimov bodo vplivale na ambicioznost prenosa CS3D in na učinkovitost izvajanja. Cilj zadevnega dokumenta je **analiza zahtevanih posegov v pravni red RS zaradi transpozicije CS3D na področju okolja ter identifikacija primernih pristopov**, ki bodo podlaga za nadaljnje zagovorništvo, in sicer glede na spremembe zakonodaje EU, ki jih je prinesel Omnibus I.

Omnibus I je poleg zmanjšanja obsega zavezanih gospodarskih družb¹⁰ posegel v obveznosti izvajanja skrbnega pregleda in sprejem in uveljavitev načrtov za prehod za

⁷ Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, Človekove pravice v gospodarstvu, URL:

<https://www.gov.si/teme/clovekove-pravice-v-gospodarstvu/>.

⁸ <https://focus.si/publikacija/analiza-letnih-porocil-podpisnikov-zaveze-k-spostovanju-clovekovih-pravic-pri-poslovanju/>

⁹ Ta med drugim obsega: varstvo temeljnih človekovih pravic, pravic delavcev, manjšin in žvižgačev, varstvo okolja in podnebja.

¹⁰ Prvi in drugi odstavek 2. člena CS3D določata:

1. Ta direktiva se uporablja za podjetja, ki so ustanovljena v skladu z zakonodajo države članice in izpolnjujejo enega od naslednjih pogojev:
 - (a) družba je imela v povprečju v zadnjem poslovnem letu, za katero so bili ali bi morali biti sprejeti letni računovodski izkazi, več kot 5 000 zaposlenih in več kot 1,5 milijarde EUR svetovnega čistega prihodka;
 - (b) družba ni dosegla pragov iz točke (a), vendar je končna obvladujoča družba skupine, ki je v zadnjem poslovnem letu, za katero so bili ali bi morali biti sprejeti konsolidirani letni računovodski izkazi, te pragove dosegla;
 - (c) družba je v Uniji sklenila franšizne ali licenčne pogodbe v zameno za plačilo licenčnin z neodvisnimi tretjimi družbami ali je končna obvladujoča družba skupine, ki je sklenila take pogodbe, kadar te pogodbe zagotavljajo skupno identiteto, skupen poslovni koncept in uporabo enotnih poslovnih metod ter kadar so te licenčnine v zadnjem poslovnem letu, za katero so bili ali bi morali biti sprejeti letni računovodski izkazi, znašale več kot 75 000 000 EUR, in pod pogojem, da je družba v zadnjem poslovnem letu, za katero so bili ali bi morali biti sprejeti letni računovodski izkazi, imela več kot 275 000 000 EUR svetovnega čistega prihodka ali je končna obvladujoča družba skupine, ki je imela tak prihodek.
2. Ta direktiva se uporablja tudi za družbe, ki so ustanovljene v skladu z zakonodajo tretje države in izpolnjujejo enega od naslednjih pogojev:
 - (a) družba je v poslovnem letu, ki je leto pred zadnjim poslovnim letom, v Uniji ustvarila čisti prihodek v višini več kot 1 500 000 000 EUR;
 - (b) družba ni dosegla praga iz točke (a), vendar je končna obvladujoča družba skupine, ki je na konsolidirani podlagi v poslovnem letu, ki je leto pred zadnjim poslovnim letom, ta prag dosegla;
 - (c) družba je sklenila franšizne ali licenčne pogodbe v Uniji v zameno za plačilo licenčnin z neodvisnimi tretjimi družbami, ali je končna obvladujoča družba skupine, ki je sklenila take pogodbe, kadar te pogodbe zagotavljajo skupno identiteto, skupni poslovni koncept in uporabo enotnih poslovnih

blažitev podnebnih sprememb, znižal višino sankcij in spremenil sistem civilne odgovornosti družb.

Prvotna verzija analize je obravnavala tudi načrte za prehod za blaženje podnebnih sprememb, kar pa je po uveljavitvi Omnibus I izpadlo iz ureditve CS3D. Navedeni ukrep je sicer pravno sporen iz več vidikov. Načelo sorazmernosti omejuje diskrecijo institucije EU, saj zahteva, da ukrepi zasledujejo legitimen cilj, da so primerni za njegovo izpolnitev, da so nujni (manj omejujoč, primerljiv ukrep ne obstaja) ter sorazmerni v ožjem pomenu besede (prednosti odtehtajo slabosti). Po sodni praksi Sodišča EU (v *nadaljevanju*: *SEU*) morajo imeti institucije zadostne informacije pri izvajanju diskrecije, ki jim omogočajo oceno izvedbe načela sorazmernosti.¹¹ Pavšalno črtanje obveznosti priprave in izvedbe načrta za prehod brez analize vpliva posega v to načelo.

Takšno črtanje je lahko v nasprotju tudi z ustavnimi tradicijami DČ. V nemški pravni analizi prenosa je bilo izpostavljeno, da je v kontekstu nemškega ustavnega prava takšno nazadovanje sporno, saj nasprotuje določbi 20a Temeljnega zakona.¹² Ta zahteva zaščito naravnih temeljev življenja in živali zaradi varstva prihodnjih generacij in preprečuje nazadovanje ukrepov za varstvo okolja, če jih ne spremlja primerljivo primernih in učinkovitih ukrepov in ne zajema izjemnih primerov, ki so posebej skrbno utemeljeni.¹³ V kontekstu slovenskega pravnega reda bi enako vsebino lahko izpeljali iz 72. člena URS, ki določa pravico vsakogar do zdravega življenjskega okolja, kar izvaja zakon. Na podlagi 15. člena URS, nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Posledično mora zakonska ureditev, ki zmanjšuje obseg varstva pravice do zdravega življenjskega okolja, spoštovati ustavne varovalke glede obsega zaščite (test razumnosti, arbitrarnosti in javnega interesa, drugič pa tudi test sorazmernosti, če se izkaže, da gre za poseg v vzpostavljeno pravico).

metod ter kadar so te licenčnine v Uniji v poslovnem letu, ki je leto pred zadnjim poslovnim letom, znašale več kot 75 000 000 EUR, in pod pogojem, da je družba v Uniji v poslovnem letu, ki je leto pred zadnjim poslovnim letom, ustvarila čisti prihodek v višini več kot 275 000 000 EUR ali je končna obvladujoča družba skupine, ki je ustvarila tak prihodek.

¹¹ Alberto Alemanno, The Legality of Omnibus Legislation Under EU Law A Preliminary Analysis of Omnibus I Simplification Directive of CSRD and CSDD and its Legal Consequences on the EU Legal Order, URL: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5727822> 8.6.2026.

¹² Robert Grabosch, Memorandum: Implementation of the Corporate Sustainability Due Diligence Directive under the Omnibus I Directive in German law, URL: https://lieferkettengesetz.de/wp-content/uploads/2026/03/260335_memorandum_Implementation-CSDDD-in-Germany.pdf.

¹³ Christian Calliess, Gregor Kirchhof, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz, Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes URL: https://klimaunion.de/wp-content/uploads/2026/05/Rechtsgutachten_C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf.

Ne glede na spremembe ureditve EU pa v RS ostaja v veljavi ureditev obveznosti iz 36. člena Podnebne zakona (*v nadaljevanju: PoZ*), ki zahteva od upravljavcev naprav, ki so del evropskega sistema za trgovanje s pravicami do emisije (*v nadaljevanju: ETS*), da pripravijo načrt za blaženje podnebnih sprememb in da o napredku na tem področju poročajo Ministrstvu za okolje in prostor (*v nadaljevanju: MOP*). Prvotna verzija analize je dostopna na povezavi v opombi.¹⁴

Zaradi širine tematike se študija osredotoča na ureditev pristojnih nadzornih organov in nadzor (2. poglavje) in dostop do pravnega sredstva tako z vidika upravnega nadzora izvajanja CS3D kot tudi z vidika civilne odgovornosti gospodarskih družb (3. poglavje).

2. Pristojni nadzorni organ in nadzor

CS3D določa vzpostavitev upravnega nadzora nad izvajanjem obveznosti gospodarskih družb. To velja tako za izpolnjevanje obveznosti skrbnega pregleda kot tudi sprejema in uveljavitve načrta za prehod. DČ morajo vzpostaviti nadzorne organe in sporočiti njihove kontaktne podatke ter kompetence do 26. julija 2028.¹⁵

Pri vzpostavitvi nadzornega organa mora DČ zagotoviti, da je ta pravno in funkcionalno neodvisen ter deluje brez zunanjih vplivov s strani podjetij, bodisi neposrednih ali posrednih. Zagotoviti mora, da vsi zaposleni in zunanji sodelavci izvajajo svoja pooblastila nepristransko, transparentno in z ozirom na varovanje poklicne skrivnosti.¹⁶ DČ lahko nadzor prepustijo tudi več različnim nadzornim organom (npr. nadzor nad reguliranimi finančnimi podjetji prepustijo organom, ki so že zdaj pristojni za njihov nadzor)¹⁷ vendar pa morajo zagotoviti, da so pristojnosti posameznih nadzornih organov jasno opredeljene in da ti med seboj tesno in učinkovito sodelujejo.¹⁸ DČ morajo nadzornim organom zagotoviti zadostna sredstva za delovanje.¹⁹ Na kratko, z vidika opredelitve nadzornega organa mora DČ **zagotoviti neodvisnost in nepristranskost organa, jasno opredeljenost pristojnosti in zadostna sredstva za učinkovit nadzor.**

¹⁴ Luka Štrubelj, Pravna analiza prenosa Direktive EU o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti v slovenski pravni red (September 2025), URL: <https://focus.si/wp-content/uploads/2025/09/Pravna-analiza-CS3D-PIC.pdf>.

¹⁵ Prvi odstavek 2. člena Direktive (EU) 2025/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. aprila 2025 o spremembi direktiv (EU) 2022/2464 in (EU) 24/1760 glede datumov, od katerih morajo države članice uporabljati nekatere zahteve glede poročanja podjetij o trajnostnosti in skrbnega pregleda v podjetjih glede trajnostnosti (Besedilo velja za EGP)

¹⁶ Deveti odstavek 24. člena CS3D.

¹⁷ Šesti odstavek 24. člena CS3D.

¹⁸ Peti odstavek 24. člena CS3D.

¹⁹ Prvi odstavek 25. člena CS3D.

Z vidika njegovega delovanja, mora DČ predvideti ustrezna pooblastila za opravljanje njegovih nalog.²⁰ Pooblastila nadzornega organa morajo imeti podlago v predpisih inšpekcijskega nadzorstva,²¹ pri čemer morajo imeti vsaj pooblastila za odreditev prenehanja kršitev, prenehanja ponavljanja kršitev in popravnih ukrepov, ki so sorazmerni s kršitvijo ter so potrebni za njihovo odpravo.²² DČ mora nadzorne organe opolnomočiti tudi s pristojnostmi, da odredijo denarne kazni in začasne ukrepe.²³ Nadzorni organi morajo voditi evidenco nadzorov²⁴ in letno pripraviti poročilo o svojih dejavnostih in ga objaviti na spletu.²⁵ Nadzorni organi morajo imeti pristojnost, da začnejo postopek preiskave podjetja na lastno pobudo ali na podlagi posredovanih utemeljenih pomislekov s strani fizičnih in pravnih oseb, ki na podlagi objektivnih okoliščin utemeljeno domnevajo, da podjetja ne izpolnjujejo svojih dolžnosti, in sicer če organi ocenijo, da imajo dovolj informacij, ki kažejo na kršitev obveznosti s strani gospodarske družbe.²⁶

2.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu

V pravnem redu RS še ni vzpostavljenih mehanizmov enotnega nadzora nad delovanjem podjetij na področju človekovih pravic in okolja. V primeru sorodne ureditve poročanja glede trajnostnosti po CSRD se nadzor poročil o trajnostnosti izvaja preko instituta obvezne revizije, ki ga izvajajo revizijske družbe. **Upravnega nadzora se neposredno nad poročanjem podjetij ne izvaja. Izvaja pa se posredno, in sicer nad revizijskimi družbami s strani AJNR.** Nadzor na relevantnih področjih urejanja CS3D, ki spadajo v teritorialno jurisdikcijo RS, je razvejan po ločenih področjih varstva okolja, človekovih pravic in delovanja gospodarskih družb.

Za zagotavljanje učinkovitosti poročanja o trajnostnosti se ZGD-1 opira na institut obveznega revidiranja poročil o trajnostnosti.²⁷ ZRev-2²⁸ nadalje ureja zahteve za revidiranje poročil o trajnostnosti in nadzor nad njim. Javni nadzor nad zakonitostjo in kakovostjo dela pooblaščenih revizorjev in revizijskih družb izvaja AJNR po uradni dolžnosti in sicer na podlagi rednih nadzorov in posebnih preiskav, ki vključuje tudi pregled revizijske dokumentacije.²⁹ Preiskavo izvaja po pravilih Zakona o splošnem upravnem postopku (v

²⁰ Prvi odstavek 25. člena CS3D.

²¹ Tretji odstavek 25. člena CS3D.

²² (a) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

²³ (b) in (c) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

²⁴ Sedmi odstavek 25. člena CS3D.

²⁵ Deseti odstavek 24. člena CS3D.

²⁶ Drugi odstavek 25. člena in prvi odstavek 26. člena CS3D.

²⁷ Prvi odstavek 57. člena ZGD-1.

²⁸ Zakon o revidiranju (ZRev-2) Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 – ZS-K, 84/18, 115/21 in 85/24.

²⁹ 6. alineja četrtega odstavka 74. člena ZRev-2.

nadaljevanju: ZUP),³⁰ ki določa splošna pravila o udeležbi v postopku.³¹ To pomeni, da se lahko v postopek vključi tudi stranski udeleženec, ki izkaže pravni interes zaradi varstva svojih pravnih koristi.³² Glede odločitve Agencije je na voljo tudi sodno varstvo v upravnem sporu.³³ ZRev-2 tako določa zahteve za javni nadzor nad pravilnostjo revidiranja, preko česar posredno usmerja poročanje podjetij glede trajnostnosti, čeprav nima neposredne pristojnosti za njihov nadzor. Prav tako omogoča varstvo širših pravnih dobrin preko splošne prijave kršitev. V okviru splošnih pravil upravnega postopka bi postopek lahko varoval tudi procesni položaj horizontalno umeščenih subjektov preko instituta stranske udeležbe.

ZRev-2 zgolj omejeno obravnava sankcije za kršitve poročanja na področju trajnostnosti. Nepravilno sestavljeno poročilo o dajanju zagotovil o trajnostnosti obravnava zgolj kot kršitev pooblaščenega revizorja ne pa tudi kot težjo kršitev revizijske družbe, kot to velja za primer računovodskega revidiranja.³⁴ Zajema pa prekršek naročnika revizijskih storitev, če v javno objavljenem poročilu objavi drugačno poročilo od tega, glede katerega je bila izvedena revizija.³⁵ ZGD-1, na drugi strani, določa tudi druga sredstva za zagotovitev ustreznosti poročanja o trajnostnosti, vendar pa so tudi ta sredstva omejena. Prvi odstavek 686. člena predvideva prekrške v zvezi s pripravo letnega in poslovnega poročila, vendar pa se ta nanaša zgolj na pravilno sestavo poročil in pa ustrezen podpis, ne pa tudi na vsebinsko ustreznost poročanega.³⁶ V tem delu nadzor izvaja Ministrstvo za gospodarstvo, delo in šport (v *nadaljevanju: MGDŠ*).³⁷

Po področjih, ki jih ureja CS3D, in so v obsegu te analize, je mogoče razločiti več vsebinskih področij javnega nadzora in številne javne entitete, ki izvajajo takšen nadzor za kršitve na področju RS:

- (1) **Nadzor na področju varstva okolja**, ki ga med drugim izvajata Ministrstvo za okolje in prostor (v *nadaljevanju: MOP*) in Inšpektorat RS za okolje in prostor (v *nadaljevanju: Inšpektorat*).
- (2) **Nadzor na področju človekovih pravic**, ki ga med drugim izvajata Varuh človekovih pravic (v *nadaljevanju: VČP*) in Zagovornik načela enakosti (v *nadaljevanju: Zagovornik*).

³⁰ Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – Zdeb.

³¹ Prvi odstavek 117. člena ZRev-2.

³² Prvi odstavek 43. člena ZUP.

³³ 109. člen ZRev-2.

³⁴ 162. -165. člen ZRev-2.

³⁵ 166. člen ZRev-2.

³⁶ 8. – 10. točka prvega odstavka 686. člena ZGD-1.

³⁷ Sedmi odstavek 684. člena ZGD-1.

(3) **Nadzor nad delovanjem gospodarskih družb**, ki ga med drugim izvajajo Javna agencija RS za varstvo konkurence (v nadaljevanju: JAVK), Agencija za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju: ATVP), Agencija za zavarovalni nadzor (v nadaljevanju: AZN) Banka Slovenije (v nadaljevanju: BS), Tržni inšpektorat RS (v nadaljevanju: TIRS) in Finančna uprava RS (v nadaljevanju: FURS).

Na področju varstva okolja je **MOP osrednji organ za usmerjanje delovanja gospodarskih družb**. Ta usmerja delovanje podjetij na področju RS v dejavnostih, ki najbolj onesnažujejo. Izdaja okoljevarstvena dovoljenja za naprave, ki povzročajo industrijske emisije,³⁸ za dejavnosti ravnanja z odpadki³⁹ in za obrate, v katerih se proizvajajo, skladiščijo ali kakor koli drugače uporabljajo nevarne snovi, ki predstavljajo tveganje za nesrečo.⁴⁰ Izdaja tudi okoljevarstvena soglasja ter izvaja presojo vplivov na okolje za posege, ki bi lahko pomembno vplivali na okolje.⁴¹ V okoljevarstvenem dovoljenju in soglasju ministrstvo predvidi ukrepe in pogoje zaradi zagotavljanja varstva okolja.⁴² MOP obravnava tudi primere preprečevanja in sanacije okoljske škode, ki je nastala zavarovanim vrstam, njihovim habitatom in habitatnim tipom, na vodah in na tleh.⁴³ MOP, na podlagi PoZ, izvaja nadzor nad posredovanjem in izpolnjevanjem načrtov za podnebno nevtralnost s strani upravljalcev naprav, ki so del ETS. V vseh primerih MOP postopa po določbah ZUP.

Za nadzor izvajanja navedenih določb, razen v primeru PoZ, ni pristojno MOP, temveč Inšpektorat, ki je ustanovljen kot organ v sestavi ministrstva oziroma druge inšpekcije, v skladu s svojimi pristojnostmi.⁴⁴ Inšpekcijski nadzor nad dejavnostjo, za katero je MOP izdalo okoljevarstveno dovoljenje, izvaja Inšpektorat v skladu s triletnim načrtom nadzora.⁴⁵ Naprave, ki povzročajo industrijske emisije, nadzoruje redno, skladno z okoljskim inšpekcijskim načrtom, ki določi pogostost nadzora glede na sistematično ocenjevanje okoljskih tveganj v minimalnem presledku 1 leta za najbolj tvegane naprave oziroma 3 let za naprave z najnižjo stopnjo okoljskega tveganja.⁴⁶ ZVO-2 določa merila za oceno teh tveganj.⁴⁷ Inšpektorat pa izvaja tudi izredne preglede v primerih, ko je mogoče identificirati večjo možnost kršitev okoljske zakonodaje.⁴⁸ Podobno ZVO-2 ureja tudi redni in izredni

³⁸ 110. člen ZVO-2

³⁹ 126. člen ZVO-2.

⁴⁰ 131. člen ZVO-2.

⁴¹ 88. člen ZVO-2.

⁴² 116. člen ZVO-2.

⁴³ 162. člen ZVO-2.

⁴⁴ Prvi in drugi odstavek 243. člena ZVO-2.

⁴⁵ Četrty odstavek 243. člena ZVO-2.

⁴⁶ Tretji odstavek 244. člena ZVO-2.

⁴⁷ Četrty odstavek 244. člena ZVO-2.

⁴⁸ Peti odstavek 244. člena ZVO-2.

nadzor v primeru obratov, v katerih se uporabljajo nevarne snovi.⁴⁹ V tem primeru se nadzor osredotoči na preverjanje tehničnih ali organizacijskih sistemov ali sistemov vodenja in upravljanja v obratu.⁵⁰ Po izvedbi nadzora na kraju samem mora Inšpektorat pripraviti poročilo, ki vsebuje ugotovitve nadzora in nadaljnje ukrepe.⁵¹ Možna je uvedba skupnega inšpekcijskega nadzora, v katerih Inšpektorat drugim inšpekcijam predlaga izvedbo skupnega nadzora zaradi učinkovitejšega postopanja.⁵² V primeru ugotovljenih kršitev lahko inšpektor odredi različne ukrepe, da se kršitev ustavi oziroma prepreči, med drugim tudi kontrolni monitoring delovanja naprave.⁵³ V primeru delovanja Inšpektorata se postopek nadzorstva vodi po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (*v nadaljevanju: ZIN*).⁵⁴

Osrednja institucija na področju varstva človekovih pravic in okolja je VČP. URS

določa, da se »za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil« z zakonom določi varuh pravic državljanov.⁵⁵ Njegov položaj ureja Zakon o varuhu človekovih pravic (*v nadaljevanju: ZVarCP*), ki določa, da ima pooblastila do vseh državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.⁵⁶ Vsakemu organu lahko posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic v zadevi, ki jo obravnava⁵⁷ in vsak organ mu je dolžan posredovati informacije o svojem delovanju.⁵⁸

VČP obravnava pobude oseb, ki menijo, da so jim z aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice.⁵⁹ Takšen postopek lahko začne tudi na lastno pobudo.⁶⁰ VČP lahko izvede preiskavo in od zadevnih organov zahteva potrebna pojasnila in dodatne informacije, pri čemer so mu organi kot tudi funkcionarji in uslužbenci dolžni pomagati, se odzvati vabilu za sodelovanje v preiskavi in za dajanje pojasnil.⁶¹ Na koncu postopka s pobudo VČP v končnem poročilu navede oceno dejstev in okoliščin posameznega primera ter ugotovi ali je šlo v obravnavanem primeru za kršitev človekovih pravic in predlaga način, kako naj organ nepravilnost odpravi.⁶²

⁴⁹ 245. člen ZVO-2.

⁵⁰ Prvi odstavek 245. člen ZVO-2.

⁵¹ Sedmi odstavek 244. člena ZVO-2.

⁵² Prvi odstavek 246. člena ZVO-2.

⁵³ 247. člen ZVO-2.

⁵⁴ Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

⁵⁵ Prvi odstavek 159. člena URS.

⁵⁶ 23. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo..

⁵⁷ 25. člen ZVarCP.

⁵⁸ 6. člen ZVarCP.

⁵⁹ Prvi odstavek 26. člena ZVarCP.

⁶⁰ Drugi odstavek 26. člena ZVarCP.

⁶¹ 34. in 36. člen ZVarCP.

⁶² 39. člen ZVarCP.

VČP izvaja tudi zagovorništvo otrok v okviru katerega nudi strokovno pomoč otroku, da izrazi svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen. Aktiven pa je tudi na področju varstva pravice do zdravega življenjskega okolja, saj ZVO-2 določa, da je VČP pristojen tudi za varovanje te pravice kot posebnega področja.⁶³

Zagovornik načela enakosti je ustanovljen na podlagi Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD), na podlagi katerega izvaja varstvo vsakega posameznika pred diskriminacijo ne glede na njegovo osebno okoliščino.⁶⁴ Deluje kot samostojen državni organ in ne na podlagi obvezujočih napotkov.⁶⁵ Zagovornik med drugim daje neodvisna poročila in daje priporočila tako subjektom iz javnega sektorja kot tudi gospodarskim družbam v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije. Opravlja naloge inšpekcijskega nadzora za izvajanje zakonodaje na področju preprečevanja diskriminacije, zagotavlja neodvisno pomoč diskriminiranim osebam v upravnih in sodnih postopkih ter sodeluje v sodnih postopkih zaradi diskriminacije.⁶⁶

Zagovornik vodi postopek za obravnavo diskriminacije na podlagi predloga diskriminirane osebe ali pa po uradni dolžnosti.⁶⁷ Postopek se vodi kot inšpekcijski nadzor, pri čemer se uporabljajo pravila ZIN in ZUP.⁶⁸ Diskriminirane osebe imajo v postopku položaj stranke (ko je ta začel na podlagi njenega predloga) oziroma položaj stranskega udeleženca (ko je ta začel po uradni dolžnosti).⁶⁹ Zagovornik lahko izda odločbo, s katero odredi odpravo nepravilnosti, predlaga sprejetje ustreznih ukrepov za preprečitev nadaljnje diskriminacije oziroma odpravo posledic diskriminacije ter prepove nadaljnjo diskriminacijo.⁷⁰ Primer lahko odstopi tudi pristojni inšpekciji (prekrškovnemu organu), ki lahko izreče globo kršitelju iz zasebnega sektorja oziroma odgovorni osebi iz javnega sektorja.⁷¹

Posebnost postopka glede varstva pred diskriminacijo je predvsem v **obrnjenem dokaznem bremenu, saj če diskriminirana oseba v postopku izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, mora kršitelj dokazati, da ni kršil te prepovedi.**⁷² Zagovornik tudi sicer spremlja splošno stanje v RS na področju varstva pred

⁶³ Osmi odstavek 231. člena ZVO-2.

⁶⁴ Prvi odstavek 1. člena ZVarD.

⁶⁵ Prvi odstavek 19. člena in 20. člena ZVarD.

⁶⁶ 21. člen ZVarD.

⁶⁷ 33. in 34. člen ZVarD.

⁶⁸ 42. člen ZVarD.

⁶⁹ Drugi odstavek 33. člena in tretji odstavek 34. člena ZVarD.

⁷⁰ Tretji odstavek 42. člena ZVarD.

⁷¹ Četrty odstavek 42. člena, 44. in 45. člen ZVarD.

⁷² Prvi odstavek 40. člena ZVarD.

diskriminacijo in predlaga ukrepe za sprejetje posebnih ukrepov za izboljšanje položaja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine.⁷³

Na področju nadzora delovanja podjetij so pristojni organi bolj razvejani. **Te so načeloma oblikovani kot javne agencije, ki pa se razlikujejo bodisi glede osredotočenosti nadzora bodisi glede vsebine ali pa vrste družbe, ki jo nadzirajo.** JAVK se vsebinsko osredotoča na nadzor ravnanj podjetij, ki izkrivljajo konkurenco, in sicer izvajanja Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (v nadaljevanju: ZPOmK-2), določb primarnega prava EU na področju kartelnih sporazumov in zlorabe prevladujočega položaja zagotavljanja proste konkurence v digitalnem sektorju.⁷⁴ Odloča tudi o skladnosti koncentracij podjetij s pravili o konkurenci.⁷⁵ JAVK pa nima pristojnosti, da bi nadzirala nelojalno konkurenco v RS tj. področja,⁷⁶ ki se sicer lahko prepleta tudi z ukrepi varstva okolja predvsem z vidika zavajajočih praks podjetij.⁷⁷

ATVP, AZN in BS pa na drugi strani nadzorujejo določene vrste gospodarskih družb.

ATVP izvaja nadzor nad javnimi družbami, z vrednostnimi papirji katerih se trguje na javnem trgu, nad ponudniki investicijskih storitev in investicijskimi in pokojninskimi skladi ter z njimi povezanimi osebami. AZN izvaja nadzor nad zavarovalnicami, pozavarovalnicami, zavarovalniškimi skupinami ter pokojninskimi družbami ter z njimi povezanimi osebami. BS izvaja nadzor nad bankami in hranilnicami, kreditnimi institucijami in drugimi finančnimi institucijami. Navedene entitete nadzorujejo skladnosti navedenih družb s pravili reguliranega sektorja (npr. Zakon o trgu finančnih instrumentov,⁷⁸ Zakon o zavarovalništvu⁷⁹ in Zakon o bančništvu).⁸⁰ ATVP, AZN in BS v okviru nadzora delujejo z inšpekcijskimi pooblastili.⁸¹ Te nadzorni organi, v okviru svojega sektorja, nadzirajo tudi izvajanje določil podjetij glede razkritij na področju trajnostnosti.⁸²

Na področju delovanja gospodarskih družb imata najbolj vseobsegajoče pristojnosti organa v sestavi Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport, in Ministrstva za

⁷³ 21. člen ZVarD.

⁷⁴ 12. člen Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-2) Uradni list RS, št. 130/22.

⁷⁵ 74. člen ZPOmK-2.

⁷⁶ Tretji odstavek 12. člena v zvezi z 134. in 135. členom ZPOmK-2.

⁷⁷ Martin Senftleben, Protection against unfair competition in the European Union: from divergent national approaches to harmonized rules on search result rankings, influencers and greenwashing (2024) Journal of Intellectual Property Law & Practice 19 149.

⁷⁸ Zakon o trgu finančnih instrumentov (ZTFI-1) Uradni list RS, št. 77/18, 17/19 – popr., 66/19, 123/21 in 45/24.

⁷⁹ Zakon o zavarovalništvu (ZZavar-1) Uradni list RS, št. 93/15, 9/19, 102/20, 48/23, 78/23 – ZZVZZ-T in 84/24 – odl. US.

⁸⁰ Zakon o bančništvu (ZBan-3) Uradni list RS, št. 92/21, 123/21 – ZBNIP in 2/25 – odl. US.

⁸¹ Npr. prvi odstavek 116. in 426. člena ZTFI-1, tretji odstavek 455. člena Zavar-1, tretji odstavek 370. člena ZBan-3.

⁸² Npr. 133. člen ZTFI-1, 105. člen Zban-3.

finance TIRS in FURS. Oba organa sta ustanovljena s posebnim zakonom. TIRS je ustanovljen z Zakonom o tržni inšpekciji (v nadaljevanju: ZTI-1) zaradi nadzora nad »izvajanjem zakonov in drugih predpisov, ki urejajo zlasti varstvo potrošnikov, trgovino, gostinstvo, obrt, posredovanje v prometu z nepremičninami, poštne storitve ter trg proizvodov in storitev.«⁸³ medtem ko je FURS ustanovljen z Zakonom o finančni upravi (v nadaljevanju: ZFU) in izvaja vrsto nalog na finančnem in carinskem področju.⁸⁴

Oba organa sta v okviru svojih pristojnosti odgovorna tudi za nadzor okoljskih zadev. TIRS tako npr. nadzoruje okoljsko zakonodajo, ki zadeva dajanje proizvodov na trg, npr. glede primernost embalaže za ponovno uporabo in predelavo, njeno označevanje ter vsebnost težkih kovin⁸⁵ in nadzor označevanja emisij ogljikovega dioksida in emisij onesnaževal zunanjega zraka z novimi osebnimi avtomobili.⁸⁶ V okviru plastičnih proizvodov za enkratno uporabo TIRS celo nadzoruje izvajanje ukrepov za zmanjšanje porabe.⁸⁷ FURS pa v okviru svojih pristojnosti nadzoruje okoljske karakteristike delovanja gospodarskih družb v tujini preko proizvodov, ki pridejo v RS in so del carinskega postopka. FURS je tako odgovorni organ za nadzor nad lesnimi proizvodi zaradi preprečevanja ne dovoljenega izsekavanja v skladu z Zakonom o gozdovih.⁸⁸ Del carinskega postopka pa bo tudi prihajajoča ureditev ogljične prilagoditve na mejah, ki jo bo prav tako izvajal FURS.⁸⁹ ZFU za učinkovit nadzor nad izvajanjem finančnih obveznosti gospodarskih družb in posameznikov omogoča široka inšpekcijska pooblastila. To vključuje tudi široke pristojnosti na področju vpogleda v listine in podatke, ukrepe za njihovo zavarovanje, zaseže listine in dokumente, vstopa v prostore in objekte⁹⁰ ter ima širok dostop do baze podatkov.⁹¹

2.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive

V okviru prenosa CS3D se pojavlja več vprašanj glede ureditve v slovenskem pravnem režimu. V prvi vrsti se postavlja vprašanje, kateri nadzorni organ je najbolj primeren za

⁸³ 2. člen Zakona o tržni inšpekciji (ZTI-1) Uradni list RS, št. 12/24.

⁸⁴ 11. člen Zakona o finančni upravi (ZFU) Uradni list RS, št. 25/14, 39/22, 14/23, 47/24 – odl. US in 104/24 – ZDDV-10.

⁸⁵ 7.-10. člen Uredbe o embalaži in odpadni embalaži Uradni list RS, št. 54/21, 208/21, 44/22 – ZVO-2 in 120/22.

⁸⁶ Uredba o informacijah o varčnosti porabe goriva, emisijah ogljikovega dioksida in emisijah onesnaževal zunanjega zraka, ki so na voljo potrošnikom o novih osebnih avtomobilih Uradni list RS, št. 24/14 in 44/22 – ZVO-2.

⁸⁷ 4. člen Uredbe o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje Uradni list RS, št. 132/22 in 49/24.

⁸⁸ 1.a in 75. člen Zakona o gozdovih (ZG) Uradni list RS, št. 30/93, 56/99 – ZON, 67/02, 110/02, 115/06 – ORZG40, 110/07, 106/10, 63/13, 101/13 – ZDavNepr, 17/14, 22/14 – odl. US, 24/15, 9/16, 77/16 in 78/23 – ZUNPEOVE.

⁸⁹ Finančna uprava Republike Slovenije, CBAM, URL: https://www.fu.gov.si/drugo/posebna_podrocja/cbam#c9459.

⁹⁰ 14. člen ZFU.

⁹¹ Četrty odstavek 46. člena ZFU.

prevzem funkcije. **Je to obstoječi nadzorni organ, kombinacija več organov ali ustanovitev novega?** Zaradi zagotovitve koherentnosti pravnega režima je pri tem potrebno upoštevati obstoječe delovno področje organov. Zaradi zagotovitve učinkovitosti pa zadostnost virov (človeških in finančnih) ter kompetenc za ustrezen nadzor, kot ga zahteva direktiva. Analiza zahteva tudi poglobitev v vprašanje primernih pristopov k postopku nadzora izvajanja direktive.

2.2.1. Nadzorni organ in njegov položaj

Na področjih, ki jih zadeva CS3D, je nadzor trenutno razvejan. Kot je bilo prikazano zgoraj, se na področjih CS3D, ki zadevajo varstvo okolja, nadzor lahko razdeli na tri področja. Okoljske obveznosti določata in nadzorujeta MOP in Inšpektorat. Človekove pravice pokrivata Varuh in Zagovornik, medtem ko delovanje podjetij dodatno nadzorujejo tudi organi, ki so osredotočeni nanje (TIRS, FURS, JAVK, BS, AZN, ATVP). Nadzor nad poročanjem o trajnostnosti je deloma prepuščen agencijam nadzora reguliranega sektorja (BS, AZN, ATVP), v večini pa ostaja zgolj pod nadzorom revizorjev, ki jih nadzoruje AJNR.

To pomeni, da ni jasne entitete, ki bi lahko prevzela nadzor nad izvajanjem zakonodaje in podzakonskih predpisov za implementacijo CS3D. **Z vidika znanja na področju okoljskih predpisov bi se kazal kot najprimernejši Inšpektorat**, saj ima znanje za obravnavo okoljskih zadev, pri čemer ima pristojnost redno nadzorovati podjetja na podlagi izdanih okoljevarstvenih dovoljenj. **Vendar pa ima Inšpektorat težave s kapacitetami že z obstoječim naborom nalog.**⁹² **Inšpektorat prav tako ni primeren za nadzor drugih področij, ki jih zadeva CS3D** (delavske pravice, trgovina z ljudmi, zaščita žvižgačev, ipd.).

Glede na široko področje uporabe CS3D bi nadzor lahko izvajala TIRS in FURS. Oba namreč že nadzorujeta podjetja v zvezi z določenimi okoljskimi obveznostmi, **TIRS z vidika dajanja proizvodov na trg RS, FURS pa zaradi carinskega nadzora okoljskih posledic produktov nižje v vrednostni verigi** v okviru ogljične prilagoditve na mejah in ureditve za preprečevanje nedovoljenega izsekavanja. **Noben od inšpektoratov pa nima zadostne podlage za reden nadzor nad podjetji, ki delujejo v Sloveniji glede njihovih učinkov v tujini, ko njihovo delovanje ni povezano s produkti, za katere se izvede carinski postopek.**

⁹² Tako npr. v zadevi 14.5-16/2022; Varuh človekovih pravic, Dolgotrajnost inšpekcijskih postopkov v pristojnosti IRSOE kot rak rana učinkovitosti okoljevarstva, URL: < https://www.varuh-rs.si/kaj-delamo/varovanje-pravic-po-podrocjih/okolje-in-prostor/levi-meni/primer/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=7499&cHash=7661e5aed2052b8ebd7e1630eed4ce85 > 4. 12. 2024.

V primeru vseh inšpektoratov pa se kot osrednja težava za prevzem nadzora po CS3D pojavlja zagotavljanje njihove pravne in funkcionalne neodvisnosti.⁹³ Po praksi SEU funkcionalna neodvisnost pomeni, da so člani nadzornega organa »*pri opravljanju funkcije neodvisni in niso vezani na nobena navodila*«. ⁹⁴ Poleg tega pa mora biti zagotovljena neodvisnost tudi od vsakršne oblike posrednega vpliva, ki bi lahko usmeril odločitve nadzornega organa, kar zajema tudi vse oblike nadzora nad delom organa.⁹⁵ **Inšpektorati so organi v sestavi ministrstev, in niso niti pravno niti funkcionalno ločeni od nosilcev izvršilne oblasti tj. pristojnega ministrstva.** Pravna ločitev je vprašljiva, saj Zakon o državni upravi (v *nadaljevanju*: ZDU-1) določa, da organ v sestavi v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti vstopi v položaj ministrstva,⁹⁶ medtem ko ga navzven (nasproti Državnemu zboru, Vladi) zastopa minister.⁹⁷ Z vidika funkcionalne ločenosti pa obstaja težava zaradi njihove podrejenosti ministrstvu. Ministrstvo imenuje direktorja organa v sestavi na podlagi Zakona o javnih uslužbencih (v *nadaljevanju*: ZJU),⁹⁸ kar pomeni, da je možna razrešitev s strani funkcionarja ne glede na sicer zahtevane razloge.⁹⁹ Ministrstvo tudi sprejema njegov finančni načrt, mu daje obvezna navodila in nadzoruje njegovo delo, kar neposredno vpliva na funkcionalno neodvisnost teh organov.¹⁰⁰

VČP za izvajanje nadzora nad gospodarskimi družbami v okviru CS3D ustavno ni primeren organ, saj prvi odstavek 159. člena URS določa, da VČP svojo funkcijo izvaja v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. To pomeni, da **VČP ne more izvajati funkcije varovanja človekovih pravic in okolja proti zasebnim subjektom, kot so gospodarske družbe.** Možna bi bila sicer **ustanovitev posebnega varuha pravic državljanov**, ki jo omogoča drugi odstavek tega člena, vendar pa se tudi v tem primeru pojavljajo dvomi glede ustavne dopustnosti takšnega organa. Ustavno sodišče RS je v eni izmed svojih zgodnejših odločb odločilo, da lahko tudi takšen poseben varuh deluje zgolj napram javni oblasti,¹⁰¹ čeprav takšna razlaga ni univerzalno sprejeta.¹⁰² V

⁹³ Deveti odstavek 24. člena CS3D.

⁹⁴ 42. točka Sodbe Sodišča z dne 16. oktobra 2012, Zadeva C-614/10.

⁹⁵ 43. točka Sodbe Sodišča z dne 16. oktobra 2012, Zadeva C-614/10.

⁹⁶ Tretji odstavek 21. člena Zakona o državni upravi (ZDU-1) Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

⁹⁷ Četrty odstavek 23. člena ZDU-1.

⁹⁸ 22. člen ZDU-1.

⁹⁹ Peti odstavek 83. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb.

¹⁰⁰ 23. in 24. člen ZDU-1.

¹⁰¹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-327/94.

¹⁰² Gorazd Trpin, Komentar Ustave RS 2002/2011, Komentar 159. člena, URL: <https://e-kurs.si/komentar/komentar-52/>.

primeru nadzora CS3D pa je drugi odstavek 159. člena URS težavna podlaga tudi zaradi **obveznosti takšnega organa, da varuje pravice državljanov RS**. Pri prenosu CS3D gre namreč primarno za naslovitev vplivov, ki jih imajo gospodarske družbe v verigi svoje dejavnosti izven EU, zaradi česar organ ne bi primarno varoval pravic 'svojih' državljanov.

Ne glede na omejitve navedene določbe, pa **ni omejitev, da bi zakonodajalec lahko uvedel posebnega varuha človekovih pravic izven podlage te ustavne določbe**. Takšen primer predstavlja npr. Zagovornik, ki je bil ustanovljen po zgledu Informacijskega pooblaščenca RS. Ustanovitev takšnega organa lahko zagotovi ustrezno pravno in funkcionalno samostojnost, kot jo zahteva pravo EU. Vendar pa bi takšen pristop zahteval natančnejšo ureditev delovanja organa, saj gre za *sui generis* statusno obliko, ki ni tipsko urejena v pravnem redu RS.

Možna je tudi ustanovitev javne agencije z zakonom, kot to predvideva Zakon o javnih agencijah (v *nadaljevanju*: ZJA).¹⁰³ V tem primeru pravna ločenost ni problematična, saj gre za ločeno pravno entiteto. Vendar pa je tudi v tem primeru potrebno v zakonu predvideti ustrezno **ureditev, ki bo izrecno zagotavljala funkcionalno neodvisnost organa od izvršilne oblasti** z omejitvami pooblastil ustanovitelja, kar zajema omejitve glede razrešitve vodstva in odsotnost nadzora nad delom in financami.

Možna bi bila tudi porazdelitev pristojnosti med več organov. CS3D namreč omogoča, da za nadzor ni pristojen zgolj en organ, ampak da se nadzor razdeli, če se zagotovi ustrezno jasno opredelitev pristojnosti vsakega med njimi.¹⁰⁴ **Takšna rešitev bi bila v RS težavna, saj nimamo smiselne organa, ki bi prevzel odgovornost za nadzor na področju okolja in podnebnih sprememb, ki izpolnjuje zahteve glede neodvisnosti delovanja**. Na drugih področjih CS3D se pojavljajo podobne težave. Takšna delitev bi bila problematična tudi z vidika učinkovitosti, saj se v primeru delitve pristojnosti zakrije odgovornost za ukrepanje.

Upošteva se navedeno se v kontekstu RS kaže kot najbolj smiselna **ustanovitev novega organa za nadzor skrbnega ravnanja podjetij** v zvezi z varovanjem človekovih pravic in okolja ter v zvezi s sprejemanjem in uveljavitvijo načrtov za prehod. Njegov položaj mora biti urejen z zakonom bodisi po zgledu Zagovornika ali pa bi se s tem razlogom morale ustanoviti javno agencijo, pri čemer pa bi se morale zagotoviti ustrezne varovalke neodvisnosti institucije. Zakon naj predvidi, da je organ izključno pristojen za izvajanje nadzora glede CS3D ter izrekanje sankcij na njegovi podlagi (več o vsebini tega spodaj). **RS naj k**

¹⁰³ Zakon o javnih agencijah (ZJA) Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C.

¹⁰⁴ Peti in šesti odstavek 24. člena CS3D.

vzpostavitvi nadzorne institucije pristopi glede na ugotovljene potrebe za nadzor. RS

¹⁰⁵ Ugotoviti mora, koliko oseb zahteva učinkovit nadzor gospodarskih družb, ki bodo zavezane na podlagi ureditve, in kakšno znanje te potrebujejo. Na tej podlagi naj predvidi zadosten proračun za njegovo delovanje. Zaradi zagotovitve znanj in izkušenega kadra naj zakon tudi zagotovi, da pristojni organ lahko v svoje delovanje vključuje zunanje sodelavce, po možnosti iz zgoraj naštetih pristojnih institucij, ki imajo znanje glede obravnavanja zadev na področju človekovih pravic, okolja in podnebnih sprememb¹⁰⁶. Po potrebi naj bo sodelovanje z organom pogodbeno, kar mora upoštevati tudi predvideni proračun. Ne glede na to, pa centralni organ za nadzor v celoti obdrži pristojnost in odgovornost za učinkovit nadzor nad zavezanimi gospodarskimi družbami.

Izjema od navedenega se lahko določi zgolj v primeru nadzora gospodarskih družb iz reguliranih sektorjev, ki jih izvajajo pristojne agencije (BS, ATPV, AZN). Glede na njihovo pristojnost nadzora poročanja podjetij glede trajnostnosti bi se tako nadzor na tem področju zgolj podvajal. V tem primeru je pristojnost tudi jasno razmejena. Enako pa naj se zagotovi, da lahko pristojna agencija pripelje zunanje znanje (tako iz centralnega organa nadzora kot tudi iz drugih nadzornih organov, ki so bili predstavljeni zgoraj) glede na svoje potrebe.

2.2.2. Postopek nadzora in pooblastila

Zakonodaja mora predvideti tudi ustrezni postopkovni okvir in pooblastila nadzornega organa. Že CS3D predvideva, da mora postopek nadzora potekati v okviru inšpekcijskih pristojnosti. **To pomeni, da mora zakonodaja vsaj v delu uporabljati ZIN, ki ureja inšpekcijski nadzor, subsidiarno, za zadeve, ki niso urejene z ZIN, pa tudi ZUP.**

Glede na obstoječo ureditev upravnega in inšpekcijskega postopka bo zakonodaja, ki bo prenašala CS3D, morala na določenih mestih poseči v trenutno ureditev. CS3D določa, da se mora postopek nadzora začeti bodisi po uradni dolžnosti bodisi na podlagi postopka utemeljenih pomislekov s strani zasebnih subjektov.¹⁰⁷ To je skladno z ureditvijo inšpekcijskega nadzora, ki načeloma določa začetek postopka po uradni dolžnosti, dovoljuje pa tudi možnost začetka postopka na podlagi prijave, ki jo inšpektor sicer mora obravnavati, vendar pa je ta odvisna od inšpektorjeve presoje izpolnjenosti javnega interesa za uvedbo inšpekcijskega postopka.¹⁰⁸ V primeru prenosa CS3D se nadzor na podlagi prijave mora pričeti, če ima inšpektor zadostno količino informacij. To pomeni, da bo pri prenosu potrebno

¹⁰⁵ Prvi odstavek 25. člena CS3D.

¹⁰⁶ To omogoča zud 26. člen ZIN.

¹⁰⁷ Drugi odstavek 25. člena in prvi odstavek 26. člena CS3D.

¹⁰⁸ Prvi odstavek 24. člena ZIN. Glej tudi Erik Kerševan, Komentar k 24. členu, v Polonca Konvač (ur.): Inšpekcijski nadzor: Razprave, sodna praksa in komentar zakona (Uradni list, 2024).

vzpostaviti standard, kdaj ima inšpektor zadostno količino informacij, ki nakazujejo na možno kršitev s strani podjetja, da začne inšpekciji postopek.

Postopek nadzora po CS3D bo v razmerju do ureditve iz ZIN potrebno prilagoditi tudi pri ureditvi položaja prijavitelja in drugih zainteresiranih oseb. ZIN namreč nalaga inšpektorju sporočitev izvedenih ukrepov najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu, če prijavitelj to izrecno zahteva.¹⁰⁹ **CS3D pa zahteva, da prijavitelja obvesti, skupaj z obrazložitvijo za svojo odločitev, o obravnavi utemeljenih pomislekov.**¹¹⁰ To nakazuje, da bi **znotraj trenutnega režima upravnega postopka, pristojni organ moral izdati upravno odločbo** glede zahteve za uvedbo postopka, sploh upošteva, da mora DČ zagotoviti sodno varstvo proti odločitvam nadzornega organa.¹¹¹ Tudi sicer pa to pomeni, da mora pristojni organ obrazloženo sporočiti svojo odločitev glede uvedbe nadzora v začetni fazi, torej pred samo izvedbo nadzora, in ne šele na koncu po sprejemu morebitnih ukrepov, ter, da mora to sporočiti prijavitelju ne glede na to, ali to zahteva, ali ne.

Nadzorni organ mora imeti ustrezna pooblastila. CS3D zahteva, da mora imeti ustrezna preiskovalna pooblastila, da zahteva predložitev informacij in izvaja preiskave v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti po direktivi.¹¹² Glede na tip obveznosti na področju skrbnega pregleda in načrta za prehod, ki temelji primarno na listinski dokumentaciji, korespondenci s partnerji, digitalnih vsebinah in zbirkah podatkov, ter glede na omejitve pristojnosti slovenskih nadzornih organov na lokacijah, kjer se najpogosteje v vrednostnih verigah izvajajo kršitve človekovih pravic in škoda okolju, je osrednjega pomena, da ima nadzorni organ učinkovit način ugotovitve obstoja podatkov in listinskih dokazov in načine za njihovo zavarovanje. Preiskovalna pooblastila inšpektorja določa 19. člen ZIN, ki zajema širok nabor pooblasti. Med drugim zajema tudi pravice pregledati prostore, objekte, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo gospodarskih družb in skupnosti ter zasebnikov. Vstopi lahko na parcele in zemljišča fizičnih in pravnih oseb, pregleda poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo, kadar se vodijo in hranijo na elektronskem mediju ter zahteva izdelavo njihove pisne oblike, ki mora verodostojno potrjevati elektronsko obliko. Inšpektor lahko tudi brezplačno pridobi in uporablja osebne in druge podatke iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora. Z vidika zavarovanja dokazov lahko reproducira listine, avdiovizualne zapise in druge dokumente in zaseže predmete ter dokumente. **ZIN tako vsebuje vrsto pooblastil, ki bi lahko**

¹⁰⁹ Prvi odstavek 24. člena ZIN.

¹¹⁰ Peti odstavek 26. člena CS3D.

¹¹¹ Osmi odstavek 25. člena CS3D.

¹¹² Prvi odstavek 25. člena CS3D.

omogočila učinkovito izvajanje ureditve skrbnega pregleda. Ob tem pa je pomembno, da se nadzornemu organu omogoči vpogled v že obstoječe mehanizme zagotavljanja skladnosti z okoljskim pravom, tudi npr. v nadzorne postopke na področju okoljevarstvenih dovoljenj.

Za učinkovitost preiskovalnih pooblastil se kot največja ovira kaže pomanjkljivo znanje organa o obstoju dokazov in pridobitev dostopa do njih. Za naslovitev teh težav bi lahko bila smiselna **uvedba obratnega dokaznega bremena v primerih, ko se z dovolj visoko verjetnostjo pokaže, da je podjetje opustilo svoje obveznosti na tem področju.** Takšno obrnjeno dokazno breme se uporablja v prekrškovnih postopkih navkljub splošnim določbam o domnevi nedolžnosti.¹¹³ Obrnitev dokaznega bremena bi bila smiselna glede na asimetričnost dostopnosti informacij na področju izvedbe skrbnega pregleda, omejitve nadzornih organov glede pristojnosti svojega delovanja in glede na to, da je gospodarska družba, ki je v postopku nadzora, zaradi navedene omejitve pristojnosti sama glavni vir informacij za izvedbo nadzornega postopka. V tem primeru bi nacionalna ureditev lahko določila, da **v primeru, ko nadzorni organ zbere določen (nižji) nivo informacij in dokazov, ki kažejo na opustitev skrbnega pregleda s strani zavezane gospodarske družbe, bo ta odgovorna za kršitev, če sama ne dokaže, da je bil skrbni pregled izveden skladno s pravili.** Za omilitev ostrine takšne ureditve pa se lahko uvedejo tudi vmesne stopnje odgovornosti (npr. ugotovitev nepravilnosti s pridržkom odgovornosti).

Nadzorni organ mora imeti pooblastila, da gospodarskim družbam odredi vsaj prenehanje kršitev (bodisi z odredbo izvedbe ukrepov ali prenehanja kršitev), prenehanje ponavljanja problematičnega ravnanja in popravne ukrepe, ki so sorazmerni s težo kršitve in potrebne za odpravo kršitve.¹¹⁴ Pristojnosti za ukrepanje inšpektorjev so odvisne od področne ureditve inšpekcijskega postopka, glede na to, da ZIN vsebuje zgolj splošne ukrepe, ki jih mora sprejeti inšpektor (odrediti ukrepe za odpravo nepravilnosti, izvesti prekrškovne postopke, naznaniti kaznivo dejanje, ipd.).¹¹⁵ ZVO-2 npr. vključuje ureditev takšnih ukrepov, kar vsebuje tudi odreditev odprave kršitev, izvedbo ukrepov in odreditev priprave programa za odpravo nepravilnosti.¹¹⁶ **To pomeni, da bo ureditev ukrepov inšpektorjev odvisen od nadzornega organa in njegovih pristojnosti na tem področju. Če bo prenos CS3D vključeval nove nadzorne institucije bo moral vključevati tudi ureditev zahtevanih pristojnosti.** Enako velja tudi za začasne ukrepe, ki jih zahteva CS3D, da se prepreči

¹¹³ Takšen primer obrnjenega dokaznega bremena vsebuje 8. člen Zakona o pravilih cestnega prometa, ki določa, da je odgovornost za prekršek na lastniku vozila, v primeru, ko ni mogoče ugotoviti storilca prekrška, razen če lastnik dokaže, da prekrška ni storil.

¹¹⁴ (a) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

¹¹⁵ Prvi odstavek 32. člena ZIN.

¹¹⁶ Prvi odstavek 247. člena ZVO-2.

nastanek resne in nepopravljive škode.¹¹⁷ Za primere predhodne ureditve razmerij z odločbo ZUP sicer inšpektorju omogoča izdajo začasne odločbe, s katero se začasno uredijo posamezna vprašanja ali razmerja.¹¹⁸

Pri ureditvi teh pooblastil je ključno, da se vzpostavi učinkovit način izvrševanja obveznosti skrbnega pregleda. Pri tem se lahko sklicuje na zgoraj omenjene ukrepe, ki so vzpostavljeni z ZVO-2. Pomembno možnost za učinkovito izvršitev predstavlja **naložitev programa za odpravo napak v kombinaciji z izrekanjem zaporednih (dnevni) prekrškov**. V primeru identificiranih kršitev lahko nadzorni organ podjetju naloži sprejem akcijskega načrta za odpravo napak. Če družba tega dokumenta v roku ne sprejme, ali če nadzorni organ ugotovi, da ga ne izvaja ustrezno, potem naj zakonodaja predvidi zaporedne (dnevne) kazni, ki tečejo od dneva zamude do izpolnitve obveznosti. V primeru podobne ponovne kršitve, pa naj nadzorni organ izreče kazen nemudoma. Takšen mehanizem bo stimulativen za gospodarske družbe, da se izognejo kaznim in učinkovito izvajajo ukrepe za preprečevanje in odpravljanje kršitev.

Nadzorni organ mora imeti tudi pooblastila za izrek denarnih kazni.¹¹⁹ **Glede na to, da se denarne kazni (globe) izrekajo kot prekrški, to pomeni, da bo nadzorni organ tudi prekrškovni organ.** Splošna ureditev inšpekcijskega nadzora to potrjuje. ZIN določa, da inšpektor vodi postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem in prekrškovnem postopku.¹²⁰ Odstopa pa to npr. od ureditve Zagovornika, ki izvaja inšpekcijski nadzor, medtem ko nima pristojnosti ugotavljati obstoj prekrška, za kar so pristojne inšpekcije. Enotna ureditev inšpekcijskega nadzora in prekrškovnega postopka v enem organu je v primeru CS3D dobrodošla, saj bo vodila k večji učinkovitosti nadzora in izogibanju podvajanja pristojnosti in nadzora, kar Zagovorniku v trenutni ureditvi predstavlja težave.¹²¹

V primeru, ko inšpekcijski organ ugotovi, da so izpolnjeni znaki prekrška, zaradi katerega se npr. izreče globa, ta začne prekrškovni postopek po Zakonu o prekrških (v nadaljevanju: ZP-1).¹²² Prekrškovni postopek vodi bodisi prekrškovni organ sam (hitri postopek), ko organ tudi izda odločbo o prekršku, zoper katero lahko zavezanec vloži zahtevo za sodno varstvo, ali pa ga vodi sodišče na predlog prekrškovnega organa (redni postopek). Kateri postopek bo potekal v konkretnem primeru in kdo ga bo vodil je odvisen od več okoliščin, od specifičnih

¹¹⁷ (c) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

¹¹⁸ 221. člen ZUP.

¹¹⁹ (b) točka petega odstavka 25. člena CS3D.

¹²⁰ Prvi odstavek 18. člena ZIN.

¹²¹ Zagovornik, Zagovornik objavil redno letno poročilo za leto 2024, URL: <https://zagovornik.si/zagovornik-objavil-redno-letno-porocilo-za-leto-2024/>.

¹²² Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US in 38/24.

omejitev v zakonu (npr. izločitev iz postopka javnega naročanja izreka zgolj sodišče)¹²³ kot tudi od višine kazni (v hitrem postopku se izrekajo najnižje zagrožene sankcije).¹²⁴

Tudi v primeru nadzora skrbnega pregleda podjetij, bi bilo vredno **preveriti smiselnost oblike periodičnega nadzora nad upravljanjem tveganj družbe za kršitve človekovih pravic in škode okolju v verigi dejavnosti**. Pri tem bi se ureditev lahko zgledovala po ureditvi nadzora nad obrati, ki upravljajo z nevarnimi snovmi. Te predvidevajo periodični nadzor v podjetju v eno do tro-letnih obdobjih odvisno od identificiranih tveganj družbe za kršitve. V tem primeru se, prav tako kot v primeru CS3D, primarno naslavlja ustreznost mehanizmov upravljanja družbe in spopadanja s tveganji.¹²⁵ Takšna oblika nadzora pa ne preprečuje možnosti izrednih nadzorov v primeru zaznanih kršitev in prijav.

Tudi v primeru nadzora ostalih okoljskih obveznosti bi bilo potrebno jasno vzpostaviti, **katere informacije se v nadzoru zahteva od podjetja, kdaj se nadzor izvaja in katere informacije lahko javni organ prosto sporoča v javnost**. To bo zagotovilo jasnejša pravila, učinkovitejši nadzor in večje sodelovanje s strani nadziranih subjektov.

3. Dostop do pravnega varstva

CS3D na več mestih poudarja pomen vzpostavitve učinkovitih pravnih sredstev zaradi spoštovanja določb direktive, ki je pomembna zaradi učinkovite implementacije pravil.¹²⁶

Direktiva vzpostavlja pravila tako glede upravno-pravnega varstva zoper odločitve nadzornih organov kot tudi glede civilno-pravnega varstva žrtev kršitev obveznosti skrbnega pregleda gospodarskih družb.

3.1. Zoper odločitve nadzornega organa

CS3D na področju upravno-pravnega varstva od države zahteva, da imajo osebe, ki sprožijo postopek utemeljenih pomislekov pri nadzornem organu in imajo legitimen interes v zadevi, kakor je to določeno v nacionalnem pravu, dostop do sodišča ali drugega neodvisnega in nepristranskega javnega telesa, ki lahko presodi postopkovno in materialno zakonitost odločitve, aktov ali molka nadzornega organa.¹²⁷ To podpoglavje orisuje slovenski pravni kontekst dostopa do pravnega in predvsem sodnega varstva zoper upravne akte v postopku nadzora na področju varstva okolja in izpostavlja posebnosti glede prenosa po CS3D.

¹²³ 3. alineja drugega odstavka 52. člena ZP-1.

¹²⁴ Tretji odstavek 52. člena ZP-1.

¹²⁵ Prvi odstavek 245. člen ZVO-2.

¹²⁶ 16. 79. in 82. recital CS3D.

¹²⁷ Šesti odstavek 26. člena CS3D.

3.1.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu

ZVO-2 je osrednji zakon na področju varstva okolja v RS, s katerim se med drugim tudi določa izpeljavo pravice do zdravega življenjskega okolja. ZVO-2 glede postopka nadzora njegovih določb določa zgolj posebnosti, v katerih odstopa od splošne ureditve inšpekcijskega nadzora. To pomeni predvsem določbe glede načrtovanja inšpekcijskega nadzora,¹²⁸ glede skupnega delovanja inšpekcijskih služb¹²⁹ in glede ukrepov, ki jih lahko odredijo inšpektorji.¹³⁰ Glede dostopa do pravnega varstva ne določa posebnosti, kar pomeni, da se uporablja splošna ureditev, kot je urejena v ZIN,¹³¹ ki pa določa subsidiarno uporabo ZUP.¹³² V primeru pritožbe zoper odločitev Inšpektorata odloča MOP, v primeru upravnega spora pa Upravno sodišče RS (v *nadaljevanju: Upravno sodišče*).

Odločitev po ZIN glede inšpekcijskega varstva je bodisi v obliki sklepa o ustavitvi postopka, če se postopek zaključi brez ugotovljene kršitve oziroma če javni interes za nadzor ni podan (sklep je lahko vključen tudi v končni zapisnik o inšpekcijskem pregledu).¹³³ V primeru ugotovljenih kršitev pa inšpektor zavezancu izreče ukrepe z odločbo.¹³⁴

V obeh primerih je možna pritožba po splošnih pravilih ZUP,¹³⁵ le da v primeru odločbe, ta ne zadrži njene izvršitve,¹³⁶ kot je to sicer določeno po splošnih pravilih. Glede na določbe ZIN o strankah v inšpekcijskem postopku (stranka v ožjem pomenu je zgolj zavezanec, ne pa tudi prijavitelj) se zoper odločbo oziroma sklep lahko pritoži zavezanec ne pa tudi prijavitelj.¹³⁷ Prijavitelj kot tudi druga oseba lahko v inšpekcijskem postopku sodeluje in na tej podlagi tudi uveljavlja pravna sredstva zgolj v primeru, kadar nastopa kot stranski udeleženec v skladu s pravili ZUP, torej ko varuje svojo pravno korist, tj. neposredno, na zakon ali drug predpis oprto osebno korist.¹³⁸ Po sodni praksi mora biti ta pravna in ne zgolj dejanska (npr. ekonomska) korist¹³⁹ in mora zasledovati zasebni interes in ne javnega zaradi izboljšanja svojega pravnega položaja.¹⁴⁰ Po sodni praksi je za zasledovanje javnega interesa legitimiran inšpektorat, ki vodi postopek, in ne zasebni subjekt.¹⁴¹ Prijavitelj ima tako dostop

¹²⁸ 244. in 245. člen ZVO-2.

¹²⁹ 246. člen ZVO-2.

¹³⁰ 247. – 251. člen ZVO-2.

¹³¹ Osmi odstavek 243. člena ZVO-2.

¹³² Drugi odstavek 3. člena ZIN.

¹³³ Prvi odstavek 28. člena ZIN.

¹³⁴ Drugi odstavek 28. člena ZIN.

¹³⁵ Glede sklepa o ustavitvi postopka: Peti odstavek 135. člena ZUP; Glede izdane odločbe: 229. člen ZUP.

¹³⁶ 30. člen ZIN.

¹³⁷ Četrty odstavek 24. člena ZIN.

¹³⁸ Prvi in drugi odstavek 43. člena ZUP.

¹³⁹ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 448/2012.

¹⁴⁰ Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 142/2021.

¹⁴¹ Ibid.

do pravnega varstva zgolj v primeru, kadar ravnanje inšpektorja posega neposredno v njegov zasebni, na pravnih pravilih utemeljeni interes, za kar pa ne zadošča interes za prenehanje kršitve predpisa, ki je načeloma v javnem interesu.

Tega pa je še posebej težko pokazati v primeru, ko inšpektor ustavi postopek, saj odloči, da ne bo ukrepal. S takšnim vrednotenjem inšpekcijskega postopka je povezan tudi omejujoč pristop slovenske sodne prakse do možnosti izpodbijanja sklepa o ustavitvi inšpekcijskega postopka s pritožbo in pred upravnim sodiščem. Kot je bilo poudarjeno v nedavni sodbi in sklepu Upravnega sodišča II U 245/2021-11, tudi če je oseba stranski udeleženec v inšpekcijskem postopku, to še ne pomeni, da ima na voljo pravno sredstvo pritožbe ali varstvo v upravnem sporu zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka gradbenega inšpektorata. Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)¹⁴² v 2. člen določa, da sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti upravnih aktov, s katerimi upravni organi posegajo v pravni položaj tožeče stranke in odločajo o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika. Upravno sodišče je v zvezi s tem ponovilo, da sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka »ne pomeni vsebinske odločitve o zahtevku stranke in ne oblikuje ali spreminja pravnega položaja oseb, prav tako pa tudi ne ugotavlja pravnih razmerij in pravnih dejstev. Inšpektor s tem ne poseže v pravni položaj zavezanca ali drugih oseb in v izreku tega sklepa ničesar ne ugotavlja, niti ne nalaga in tudi ne zavrača kakšnega zahtevka. Zato v predmetni zadevi tožeča stranka kot stranski udeleženec z odločitvijo inšpektorja o ustavitvi postopka ne more biti prizadeta v svojem pravnem položaju in zato tudi ni bila upravičena vložiti pritožbe zoper prvostopni sklep. Njen zgolj zasebni interes, da bi se inšpekcijski postopek končal z naložitvijo obveznosti zavezancu, za nadaljevanje inšpekcijskega postopka ne zadošča.« Po navedbi Upravnega sodišča se inšpekcijski postopek vodi le po uradni dolžnosti in v javni koristi, zaradi česar niti stranski udeleženec inšpekcijskega postopka nima zadostnega pravnega interesa za izpodbijanje njegove ustavitve s pritožbo ali v upravnem sporu. V tem primeru Upravno sodišče tožečo stranko usmerja na splošno (civilno) sodno varstvo.

Drugače kot v primeru inšpekcijskega postopka, v primeru prekrškovnega postopka sodno varstvo zavisi od vrste postopka. V primeru hitrega postopka se izvaja preko zahteve za sodno varstvo, medtem ko redni prekrškovni postopek vodi sodišče in je možna pritožba.

3.1.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive

Glede na inšpekcijsko in upravno naravo odločanja nadzornega organa (glej 2. poglavje) in glede na obstoječi pravni režim je v primeru zagotavljanja sodnega varstva zoper odločitve nadzornega organa najbolj smiselno varstvo v okviru upravnega postopka in upravnega

¹⁴² Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

spora. Glede na zahteve po neodvisnosti nadzornega organa, odločbe ne bodo podvržene nadzoru s strani drugega upravnega organa (npr. ministrstva) v postopku rednega pravnega sredstva po ZUP, kot to velja za ostale inšpekcijske odločbe. To pomeni, da bo uresničevanje nadzora smiselno prepuščeno sodiščem, in je tako neodvisno in nepristransko.

Za pravno varstvo zoper odločitve nadzornega organa je osrednjega pomena postopek utemeljenih pomislekov. CS3D zahteva, da imajo osebe, ki sprožijo takšen postopek in imajo legitimen interes v zadevi, dostop do sodišča. Za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva zoper odločitve nadzornega organa je **osrednjega pomena vzpostavitev pravnega režima, ki omogoča sodno varstvo dovolj širokemu krogu oseb**, saj obstoječa pravila sodnega varstva v inšpekcijskem nadzoru in sodna praksa omejujoče obravnavata dostop do sodišča s strani oseb, ki niso zavezanci.

Smiselni prenos CS3D bi vključeval ureditev postopka utemeljenih pomislekov, ki **naj se v vsakem primeru zaključi z upravno odločbo**, kot je bilo omenjeno že zgoraj zaradi obveščanja prijavitelja (3.2.2.). To vključuje tako primere, ko nadzorni organ ugotovi kršitev kot tudi kadar takšne kršitve ne ugotovi, ko bi po splošni ureditvi ZIN izdal zgolj sklep o ustavitvi postopka. Takšen procesni sklep namreč ne omogoča zadostne podlage za uveljavljanje sodnega varstva pred Upravnim sodiščem. Odločba, ki bi odločala o izvedbi postopka na podlagi utemeljenih pomislekov pa bi omogočala sodno varstvo prijavitelju ter potencialno tudi stranskemu udeležencu, ki ima priznani interes v zadevi. Takšna ureditev bi tudi omogočala sprožitev spora zaradi molka organa, če nadzorni organ ne bi izdal zahtevane upravne odločbe. Prenos v nacionalni pravni red mora upoštevati, da se **nadzor po CS3D ne izvaja zgolj v korist javnega interesa, ampak da je tudi v zasebni koristi prizadetih posameznikov in organizacij, ki zastopajo prizadete interese**. Prizadeti posamezniki in organizacije imajo na podlagi besedila CS3D pravico zahtevati ukrepanje nacionalnega organa na podlagi p¹⁴³ Organ odloči o njihovi zahtevi,¹⁴⁴ in sicer presoja ali na podlagi objektivnih okoliščin utemeljeno domnevajo, da podjetje ne izpolnjuje zadevnih ¹⁴⁴. Na tej podlagi nadzorni organ uvede inšpekcijski nadzor za preiskovanje kršitve.

Skladno s povedanim bo **osrednjega pomena za prenos CS3D na tem področju, kako bodo definirani nosilci legitimnega interesa za sprožitev postopka utemeljenih pomislekov in kasnejšega sodnega varstva**. Zakonodaja mora, zaradi omejitve ureditve inšpekcijskega nadzora, določiti osebe, ki so legitimirane za pravno varstvo. Kot očitno legitimirani posamezniki se porajajo **žrtve kršitev človekovih pravic**. To so osebe, ki so

¹⁴³ Peti odstavek 26. člena CS3D.

¹⁴⁴ Prvi odstavek 26. člena CS3D.

neposredno prizadete zaradi kršitev obveznosti skrbnega pregleda. Vendar pa za učinkovito ureditev njihova aktivna legitimacija ne zadošča, saj imajo omejen dostop in sredstva za sprožitev pravnega varstva v RS, kar bo povzročilo neučinkovitost takšne ureditve. Osrednjo vlogo na tem področju igrajo **organizacije civilne družbe, ki izvajajo civilni nadzor nad zavezanimi gospodarskimi družbami in delujejo v interesu varovanja z direktivo zaščitene interesov.**

Še posebej velik pomen za učinkovito zaščito teh interesov imajo nevladne organizacije na področju varstva okolja, kjer načeloma neposredne legitimiranosti žrtve sploh ni mogoče identificirati (razen v primeru, ko kršitev varstva okolja pomeni tudi kršitev človekovih pravic), saj škoda nastaja okolju, ki ni pravni subjekt. SEU je že odločilo, da se 47. člen Listine EU o temeljnih pravicah (pravica do učinkovitega pravnega sredstva) bere skupaj s tretjim odstavkom 9. člena Aarhuške konvencije o dostopu do sodišča v okoljskih zadevah. DČ morajo pri prenosu v nacionalni pravni red zagotoviti učinkovito sodno varstvo pravic okoljskega prava, ki jih podeli pravo EU.¹⁴⁵ **Po odločitvi SEU je del zahteve Aarhuške konvencije tudi možnost okoljskih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih in javnih entitet, ki nasprotujejo pravu varstva okolja.**¹⁴⁶

ZVO-2 na tem področju vzpostavlja jasen mehanizem aktivne legitimacije zainteresirane javnosti, ki ima interes pri okoljskem odločanju. Ta zajema nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja in civilne iniciative posameznikov.¹⁴⁷ Navedeni mehanizem iz ZVO-2 se lahko ohrani, vendar pa se mora prilagoditi definicijo civilne iniciative, ki se po trenutni ureditvi nanaša na prebivališče posameznika, kar pa v primeru globalnih vrednostnih verig nima osrednjega pomena. Raje kot na podlagi prebivališča, se identifikacija zainteresiranih posameznikov lahko opravi na podlagi varstva vloge potrošnikov, **ki so prizadeti zaradi spornega delovanja zavezane gospodarske družbe.** Prenos CS3D bi tako lahko zajemal tudi vključitev možnosti potrošnikov zavezane gospodarske družbe, da uveljavljajo pravno varstvo zoper odločitve nadzornega organa.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Npr. Sodba SEU C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987 točka 45.

¹⁴⁶ Ibid. točka 67.

¹⁴⁷ 18.2 točka 3. člena ZVO-2.

¹⁴⁸ Takšna možnost oblikovanja civilne iniciative potrošnikov zaradi ravnanja gospodarske družbe v svoji verigi dejavnosti bi lahko bila vključena v relevantno zakonodajo na področju varstva potrošnikov (npr. Četrty del Zakona o varstvu potrošnikov: Institucionalni okvir varstva potrošnikov).

3.2. Civilno sodno varstvo

CS3D ureja tudi civilno odgovornost gospodarske družbe zaradi kršitve obveznosti skrbnega pregleda. Gospodarska družba mora plačati prizadeti osebi polno odškodnino za škodo.¹⁴⁹

CS3D izrecno določa, da uporaba instrumentov industrije, večdeležniških pobud ali preverjanja neodvisne tretje osebe ali pogodbene klavzule za podporo pri izvajanju pregleda ne izključuje odgovornosti zavezanega podjetja.¹⁵⁰ Civilna odgovornost matične družbe na podlagi CS3D ne izključuje odgovornosti hčerinskih družb ali poslovnih partnerjev niti ne omejuje odgovornosti podjetij, ko pravo EU ali nacionalno pravo določa odgovornost za primere, ki jih CS3D ne zajema ali določa strožjo odgovornost.¹⁵¹ Še celo več. Ko gospodarski družbi (matična družba in hčerinska družba ali poslovni partner) povzročita škodo skupaj, morajo DČ vzpostaviti solidarno odgovornost obeh za povzročeno škodo.

Omnibus I je v večji meri posegel v ureditev odškodninske odgovornosti. V splošnem delu ureditve civilne odgovornosti je črtal ureditev temelja odgovornosti na ravni EU. Temelj je določal, da so gospodarske družbe odgovorne za škodo pravni ali fizični osebi, ki nastane iz naklepa ali malomarnosti zaradi neizpolnitve obveznosti preprečevanja morebitnih negativnih vplivov in odprave dejanskih negativnih vplivov. Po določbah izvirnega besedila CS3D je gospodarska družba zavezana k povrnitvi škode le, če je cilj pravice, prepovedi ali obveznosti, v katero posega delovanje družbe, zaščita fizične ali pravne osebe in je zaradi neizpolnitve te obveznosti nastala škoda pravnim interesom prizadete osebe, ki so zaščiteni z nacionalnim pravom.¹⁵²

Kljub črtanju določbe pa to ne pomeni, da sistema odškodninske odgovornosti gospodarskih družb za kršitev pravil skrbnega pregleda ne bo. Na podlagi 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah (Listina) in tretjega odstavka 9. člena Aarhuške konvencije, ki določa pravico do (učinkovitega) pravnega sredstva, kot tudi na podlagi drugih aktov človekovih pravic, ki zavezujejo DČ (Evropska konvencija o človekovih pravicah, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah) morajo DČ zagotoviti pravna sredstva za uveljavljanje odškodnine zaradi kršitve pravil iz prava EU. To neposredno potrjuje tudi 49. recital Omnibus I, ki zahteva upoštevanje kavelj iz navedenih aktov človekovih pravic pri ureditvi odškodninske odgovornosti. Glavna razlika pri tem je, da temelj odgovornosti ne bo več enotno urejen na ravni EU, ampak bo skladno z načelom subsidiarnosti prepuščen urejanju s strani DČ. Glede na odsotnost harmonizacije EU na tem področju to posledično pomeni, da bodo DČ vzpostavile različne temelje odškodninske odgovornosti – kdaj je oseba upravičena zahtevati

¹⁴⁹ Drugi odstavek 29. člena CS3D.

¹⁵⁰ Četrty odstavek 29. člena CS3D.

¹⁵¹ Peti in šesti odstavek 29. člena CS3D.

¹⁵² Prvi odstavek 29. člena CS3D.

povrnitev škode, ki je nastala zaradi kršitve obveznosti skrbnega pregleda. Posledično bodo zavezane gospodarske družbe zavezane k različnim standardom delovanja znotraj trga EU, kar bo dodatno fragmentiralo trg v EU, žrtve njihovih kršitev pa upravičene do drugačnega obsega varstva glede na državo sedeža družbe, ki je zavezana po CS3D. Tudi če bi bile nacionalne določbe o temelju podobne, se bo tu razvilo 27 različnih praks nacionalnih sodišč namesto enotne sodne prakse, ki bi jo z razlago prava EU vodilo SEU. Končno pa odsotnost enotnega civilnega varstva dodatno obremenjuje tudi nacionalne nadzorne organe, ki bodo v tem primeru edini harmonizirani nadzorni mehanizem za izvajanje nadzora nad zavezanimi podjetji. Postopek utemeljenih pomislekov bo namreč ostal edini enotni način za naslovitev kršitve, čeprav sam po sebi ne bo omogočal povrnitve škode.

Druga pomembna sprememba, ki jo je prinesel Omnibus I pa je črtanje zahteve, da se v primeru odškodninske tožbe na podlagi CS3D uporabi nacionalno pravo zadevne družbe, ki predstavlja t.i. prevladujoče obvezne določbe na podlagi 16. člena Uredbe Rim II. Črtanje te določbe pomeni, da bi se za primere neposlovne odškodninske odgovornosti v EU uporabljalo pravo države, v kateri nastane škoda.¹⁵³ V primeru okoljske škode se uporabi splošno pravilo, razen če tožeča stranka osnuje svoj zahtevek na podlagi prava države, v kateri se je zgodil dogodek, na podlagi katerega je nastala škoda.¹⁵⁴ V primeru globalnih vrednostnih verig to zajema tako uporabo prava tretjih držav, sploh glede na to, da je tveganje za kršitve in nastanek škode v državah globalnega juga večje. Pravo DČ bi se lahko še vedno uporabilo, če se je dogodek, na podlagi katerega je nastala škoda, zgodil v DČ. Še vedno pa Uredba Rim II omogoča, da DČ same določijo, ali pravila, sprejeta na podlagi CS3D predstavljajo prevladujoče obvezne določbe.

Za prevladujočo obvezne določbe gre po sodni praksi SEU in določbi Uredbe Rim I, če je njihovo upoštevanje po mnenju države bistvenega pomena za zaščito njenih javnih interesov, kot je na primer njena politična, socialna ali gospodarska ureditev, in sicer do take mere, da se te določbe uporabljajo za vse primere, ki sodijo na njihovo področje uporabe, ne glede na to, katero pravo se sicer uporablja za pogodbo na podlagi te uredbe.¹⁵⁵ Po sodni praksi SEU mora nacionalno sodišče upoštevati *»ne samo natančno vsebino tega prava, ampak tudi splošno sistematiko in vse okoliščine, v katerih je bilo sprejeto, da bi ga lahko štelo za obvezno, če se izkaže, da ga je nacionalni zakonodajalec sprejel zaradi zavarovanja interesa, ki ga je zadevna država članica ocenila za bistvenega.«*¹⁵⁶ Nacionalno sodišče

¹⁵³ 4. člen Uredbe (ES) št. 864/2007 Evropskega parlamenta in sveta z dne 11. julija 2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti („Rim II“).

¹⁵⁴ 7. člen Uredbe Rim II.

¹⁵⁵ 9. člen Uredbe (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbena obligacijska razmerja (Rim I).

¹⁵⁶ Sodba SEU C-86/23 E.N.I., Y.K.I. proti HUK-COBURG-Allgemeine Versicherung AG, 39. točka.

mora tako preučiti, ali je bila ta določba sprejeta za zaščito enega ali več interesov, ki jih država članica sodišča, pred katerim poteka postopek, šteje za bistvene, in ali navedena država članica meni, da je spoštovanje navedene določbe bistvenega pomena za zaščito teh interesov.¹⁵⁷ To npr. zajema očitne kršitve pravice do učinkovitega pravnega sredstva in do učinkovitega sodnega varstva.¹⁵⁸

To bo dodatno večalo pravno negotovost podjetij in povzročalo dodatne obremenitve za podjetja, ki se bodo soočala z zahtevki zaradi povrnitve škode, ki se bodo razlikovale ne samo glede na državo, v kateri je sedež družbe, ampak tudi glede na kraj škode oziroma škodnega dogodka. Povečalo bo pa tudi kompleksnost sodnih primerov, kar bo povzročalo dodatno obremenitev kapacitet sodišč, za gospodarske družbe in žrtve pa višje stroške postopkov.

Poleg določitve splošnega ogrožja civilne odgovornosti podjetja pa CS3D določa tudi specifične zahteve za takšen postopek, in sicer glede:

- (1) **zastaralnih rokov**, ki ne smejo neupravičeno ovirati vložitev tožb na tej podlagi, ne smejo urejati vložitev tožbe bolj omejujoče od pravil splošne civilne odgovornosti (vsaj pet let) in ne začnejo teči dokler kršitev ne preneha in tožeča stranka ni seznanjena z njo ali se od nje ne more razumno pričakovati, da je seznanjena s spornim ravnanjem in da ta pomeni kršitev, povzročeno škodo in identiteto kršitelja;
- (2) **stroškov postopka**, ki ne smejo biti nedopustno visoki;
- (3) **odreditve ukrepov**, in sicer tudi v skrajšanih postopkih s sodnimi odredbami, ki bodisi odredijo dokočne ali začasne ukrepe za prenehanje kršitev;
- (4) **pridobitve in razkritja dokazov** s strani sodišča, če tožeča stranka predloži obrazložene trditve, ki vsebujejo dejstva in dokaze, ki so na voljo pod razumnimi pogoji in zadostujejo za utemeljitev verodostojnosti njenega zahtevka. Razkritje in zavarovanje dokazov sodišča odredijo glede na njihovo presojo, kaj je potrebno in sorazmerno za utemeljitev zahtevka, pri čemer upoštevajo podprtost z razpoložljivimi dejstvi in dokazi, obseg in stroške razkritja, pravne interese strank, tudi tretjih oseb in zaupnost takšnih informacij.

Prvotna verzija CS3D je DČ nalagala tudi, da vzpostavijo razumne pogoje za zastopanje v postopkih uveljavljanja odškodnine s strani sindikata, nevladne organizacije in institucije za varstvo človekovih pravic iz DČ. To zahtevo je Omnibus I črtal. S tem oškodovancem izrazilo omejuje dostop do sodnega varstva, saj imajo te navadno omejene možnosti za

¹⁵⁷ Ibid. 41. točka.

¹⁵⁸ Sodba SEU C-149/18 Agostinho da Silva Martins proti Dekra Claims Services Portugal SA, 34. točka.

zasledovanje takšnih zahtevkov. V primeru okoljskih zadev se glede na določbe Aarhuške konvencije, 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah in odločitve SEU v primeru C-664/15 kaže na osrednjo vlogo nevladnih organizacij na tem področju.

3.2.1. Pravni kontekst v nacionalnem pravnem redu

Za prenos obveznosti civilnopravne odgovornosti gospodarskih družb za skrbni pregled so pomembne določbe več aktov varstva človekovih pravic. Kot navaja 49. recital Omnibus I so pomembne predvsem pravne določbe:

- (1) tretjega odstavka 2. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah – Pravica vsakogar, ki so mu kršene s Paktom pripoznane pravice ali svoboščine, da uveljavlja učinkovito pravno sredstvo;
- (2) 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah – Pravica vsakogar, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, do učinkovitega pravnega sredstva;
- (3) v primeru okoljskih zadev tudi tretjega odstavka 9. člena Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija) – pravica dostopa do sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

Glede na to, da mora RS prenesti ureditev v svoj pravni red, mora pri tem upoštevati tudi druge akte človekovih pravicah. RS zavezuje tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), ki v prvem odstavku 6. člena določa pravico do poštenega sojenja, v 13. členu pa pravico do učinkovitega pravnega sredstva, če so osebi kršene druge konvencijske pravice. Spoštovati mora tudi 23. člen URS, ki določa pravico do sodnega varstva.

Glede na številčnost dokumentov na tem področju, se analiza v nadaljevanju glede dostopa do sodišča na področju uveljavljanja škode osredotoča na tri najbolj pomembne dokumente za konkretno analizo: (1) 47. člen Listine EU, ki je del prava EU, in ga morajo DČ upoštevati pri prenosu in implementaciji pravil EU in (2) tretji odstavek 9. člena Aarhuške konvencije, ki se specifično uporablja na področju dostopa do sodišča na področju okoljskega prava.

Pravice iz Listine se uporabljajo za DČ vselej ko izvajajo pravo EU.¹⁵⁹ 47. člen določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, da ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.¹⁶⁰ Sodna praksa SEU zahteva, da so

¹⁵⁹ Prvi odstavek 51. člena Listine.

¹⁶⁰ Prvi odstavek 47. člena Listine.

pravna sredstva, ki jih nudi DČ zaradi kršitev prava EU skladna z načelom ekvivalence in učinkovitosti, kar velja tako za vzpostavitev dostopa do pristojnega sodišča, kot tudi za vzpostavitev postopka, v katerem deluje.¹⁶¹ Načelo ekvivalence zahteva, da morajo DČ zagotoviti vsaj enakovredno zaščito za kršitev prava EU, kot nudi za zaščito primerljivega nacionalnega prava.¹⁶² Kaj je primerljivo pravo se ocenjuje od primera do primera, pri čemer se upošteva npr. namen tožbe.¹⁶³ Nadalje, sodna praksa SEU zahteva spoštovanje načela učinkovitosti. Ta med drugim obsega obveznost zaščite pravic in svoboščin iz prava EU, kar zavisi od tega, ali ima določba prava EU neposreden učinek – da je določba jasna, natančna, nepogojna in da ima posameznik, ki zahteva varstvo, interes za njeno spoštovanje. To je načeloma vprašanje prava EU.¹⁶⁴ V primeru prenosa CS3D bi to veljalo za večino določb glede skrbnega pregleda, ki so ključne za uveljavljanje odškodninske odgovornosti gospodarske družbe, glede na njihovo nepogojno, natančno in jasno formulacijo. Ne glede na to pa je SEU v primeru Gruber odločilo, da imajo DČ sorazmerno široko pravico določiti, kdaj je določena pravica prizadeta in kdaj je izpolnjen interes za spoštovanje konkretne določbe.¹⁶⁵ DČ pa mora zagotoviti, da uveljavljanje pravic na podlagi prava EU ni nemogoče ali prekomerno otežkočeno.¹⁶⁶ Takšna dejanska učinkovitost zajema tako zahteve glede dopustnosti in pravnega interesa, kot tudi glede dopustnosti začasnih odredb in brezplačne pravne pomoči.¹⁶⁷

Aarhuška konvencija na področju varstva okolja določa še višje standarde. Člani javnosti morajo imeti dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje. To velja tako za dejanja in opustitve organov javne oblasti kot tudi oseb zasebnega prava – gospodarske družbe.¹⁶⁸ Glede na to, da gre v primeru skrbnega pregleda za obveznosti, ki preprečujejo škodljiv vpliv na okolje,¹⁶⁹ opustitve ali kršitve takšnega ravnanja padejo pod obseg varstva tretjega odstavka 9. člena Aarhuške konvencije. To zajema tudi čezmejne zadeve, za katere so odgovorne zasebne družbe.¹⁷⁰

¹⁶¹ Npr. Sodba C-234/17 XC in ostali proti Generalprokuratur, točka 23.

¹⁶² Sodba C-651/19 *Commissaire general aux réfugiés et aux apatrides*, točka 36.

¹⁶³ Sodba C-326/96 Levez, točka 41.

¹⁶⁴ Npr. sodba C-445/06, *Danske Slagterier*, točka 24.

¹⁶⁵ Sodba C-570/13 Gruber, točka 37-39.

¹⁶⁶ Npr. sodba C-128/93, *Fisscher*, točka 37.

¹⁶⁷ Sodba C-279/09 DEB, točka 59-62.

¹⁶⁸ Tretji odstavek 9. člena Aarhuške konvencije.

¹⁶⁹ B točka prvega odstavka 3. člena CS3D v zvezi s prilogi I del I, oddelek I, točki 15. in 16. ter del II CS3D.

¹⁷⁰ UNECE, The Aarhus Convention An Implementation Guide, URL:

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

Pravico dostopa do teh postopkov imajo člani javnosti, pri čemer pa DČ lahko določijo morebitna merila po njenem notranjem pravu.¹⁷¹ Javnost zajema eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine, pri čemer se šteje, da ima javnost interes NVO, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.¹⁷² Skladno z odločitvijo Odbora za skladnost DČ ne smejo določbe uporabiti kot izgovor za vzpostavitev tako strogih kriterijev, da bi preprečili dostop okoljskih organizacij do pravnega sredstva. Dostop do pravnega varstva je v tem primeru domneva, in zavrnitev je izjema.¹⁷³ Enako je vzpostavilo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v zadevi št. U-I-25/17-28.

Slovenski pravni red že določa različne temelje za civilnopravni zahtevek zaradi ravnanja gospodarske družbe tj. zasebnega pravnega subjekta, ki je v nasprotju z načeli trajnostnega poslovanja. Ta lahko vključuje tudi škodo, ki jo gospodarska družba povzroči okolju. Pri prenosu CS3D pa se postavlja vprašanje, v kakšni meri je v RS že urejena civilna odgovornost gospodarskih družb za povzročitev okoljske škode zaradi pomanjkljivosti postopka skrbnega pregleda. Analiza v tem delu obravnava obstoječe pravne podlage, ki vplivajo na prenos takšne civilnopravne odgovornosti. Ta zajema tako vzpostavitev ustrezne pravne podlage za vzpostavitev odgovornosti in pravne podlage, ki določa učinkovit način izvrševanja te odgovornosti.

Kot spošna pravna podlaga za vzpostavitev civilne odgovornosti se pojavlja Obligacijski zakonik (v *nadaljevanju*: OZ),¹⁷⁴ ki določa pogoje neposlovne odškodninske odgovornosti. Neposlovna odškodninska odgovornost je odgovornost za škodo, ki jo povzroči oseba neodvisno od izvedbe pravnega posla (npr. pogodbe). V primeru splošne neposlovne odškodninske odgovornosti mora tožeča stranka izkazati protipravnost ravnanja tožene stranke, škodo, ter vzročno zvezo med ravnanjem in škodo. Tožena stranka mora povrniti povzročeno škodo, če ne dokaže, da je škoda nastala brez njegove krivde.¹⁷⁵ OZ določa, da v splošnem zastaranje odškodninske terjatve za povzročeno škodo nastopi v treh letih, odkar je oškodovanec zvedel za škodo in za tistega, ki jo je povzročil (subjektivni rok) in pa v vsakem primeru v petih letih, odkar je škoda nastala (objektivni rok).¹⁷⁶

¹⁷¹ Tretji odstavek 9. člena Aarhuške konvencije.

¹⁷² 4. in 5. točka 2. člena Aarhuške konvencije.

¹⁷³ UNECE, The Aarhus Convention An Implementation Guide, URL:

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

¹⁷⁴ Obligacijski zakonik (OZ) Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

¹⁷⁵ Prvi odstavek 131. člena OZ.

¹⁷⁶ Prvi in drugi odstavek 352. člena OZ.

Na področju varstva okolja se v OZ pojavljata dve dodatni pravni podlagi neposlovne odgovornosti. 133. člen določa odgovornost za odstranitev škodne nevarnosti, kar po sodni praksi vključuje tudi okoljskopravno načelo onesnaževalec plača.¹⁷⁷ Tretji odstavek 133. člena določa povrnitev škode pri opravljanju splošno koristne dejavnosti, za katero je dal dovoljenje pristojni organ, če škoda presega običajne mere. V okviru te podlage je sodišče ugotovilo odgovornost gospodarskih družb za emisije, ki presegajo običajne meje. Sodišče je večkrat vzpostavilo, da s predpisi določene mejne vrednosti lahko služijo kot vodilo, vendar skladnost z njimi ne izključuje odgovornosti. V tem primeru mora tožeča stranka izkazati zgolj nastanek škode in vzročno zvezo med škodo in ravnanjem tožene stranke. Pravno priznana škoda je tudi nepremoženjska škoda, kar vključuje duševne bolečine zaradi okrnitve pravice do zdravega življenjskega okolja kot osebnostne pravice.¹⁷⁸ Skladno s 134. členom OZ pa lahko tožeča stranka v tem primeru zahteva od sodišča, da *»odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši nedotakljivost človekove osebnosti, osebne in družinskega življenja ali kakšna druga osebna pravica, da prepreči tako dejanje ali da odstrani njegove posledice.«*

Uporabljiva pravna podlaga na področju varstva okolja se nahaja tudi v 231. členu ZVO-2. Ta določa, da lahko oseba za uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja pred sodiščem zahteva, da nosilec nameravanega posega v okolje ali upravljavec ustavi izvedbo nameravanega posega ali njegovo obratovanje ali izvajanje dejavnosti, če nosilec nameravanega posega ni pridobil ustreznih soglasij in dovoljenj, če deluje v nasprotju z njimi, ali če poseg ali dejavnost povzroča čezmerno obremenitev okolja. To lahko zahteva tudi če bi povzročila ali povzročata neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročila take posledice. Po sodni praksi se ta povezuje z določbami 133. člena OZ, ki tožečim strankam omogočajo povrnitev škode.¹⁷⁹ ZVO-2 sicer vsebuje tudi določbe glede odgovornosti za okoljsko škodo (škoda, ki nastane na vodah, tleh ali zavarovanih habitatih in vrstah),¹⁸⁰ vendar pa gre v tem primeru za odgovornost, ki jo ugotavlja nadzorni organ in ne civilnopravni zahtevek med dvema zasebnima subjektoma.¹⁸¹

Kot primerjavo temelja odgovornosti za ravnanje, ki posega v osebnostne pravice in izhaja iz prava EU, lahko tu navedemo še ureditev civilne odgovornosti oseb zaradi kršitve prepovedi diskriminacije. ZVarD določa, da lahko oseba, ki meni, da je bila diskriminirana, s civilno tožbo zahteva prenehanje diskriminacije, izplačilo nadomestila oziroma objavo sodbe v

¹⁷⁷ Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 919/2007.

¹⁷⁸ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 1008/2021.

¹⁷⁹ Višje sodišče v Ljubljani Sklep II Cp 3973/2009.

¹⁸⁰ Točka 4.10 v zvezi z 2.2 3. člena in 162. člen ZVO-2.

¹⁸¹ Tretji odstavek 164., prvi odstavek 165. člena in 167. člen ZVO-2.

medijih.¹⁸² Zakon obravnava pravno sredstvo zgolj pavšalno. Tako določa obseg višine denarnega nadomestila,¹⁸³ merila za določanje višine nadomestila,¹⁸⁴ splošno uporabo postopkovnih pravil¹⁸⁵ in obrnjeno dokazno breme, kadar oseba izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije.¹⁸⁶ Zaradi takšne ureditve materije je bilo prepuščeno sodni praksi, da je razvila ustrezna pravila glede navedenega pravnega sredstva, kar vključuje tudi določitev trajanja zastaranja,¹⁸⁷ vrsto odgovornosti (odgovornost ne glede na namen diskriminacije),¹⁸⁸ in odločitev glede povrnitve stroškov.¹⁸⁹

Na področju trajnostnosti poslovanja pa je vredno omeniti tudi pravno varstvo po ZGD-1. Ta predvideva možnost ničnostne ali izpodbojne tožbe zoper sklep skupščine, s katerim ta potrdi letno poročilo, na pristojno sodišče.¹⁹⁰ Ničnost (tj. neobstoj) letnega poročila lahko uveljavljajo osebe s pravnim interesom, če je njegova »vsebina v nasprotju s tistimi določbami tega zakona, ki se uporabljajo izključno ali pretežno za zaščito upnikov družbe ali so sicer v javnem interesu.«¹⁹¹ Pri tem je pomembna obravnava pojma zaščite javnega interesa. V dosednji sodni praksi se je poudarjalo predvsem fiskalne vidike države (podcenjevanje postavk zaradi zmanjševanja davčne osnove), splošna jasnost poročila (napačna členitev poročila)¹⁹² in »dolgoročno uspešno delovanje gospodarskih družb« (precenjevanje postavk zaradi izčrpavanja družbe).¹⁹³ Ni pa še bilo odločeno, kako pravilnost poročanja o trajnostnosti vpliva na pojem javnega interesa in na možnost uveljavljanja ničnosti iz 1. alineje prvega odstavka 401. člena ZGD-1. Glede na pojem dvojne pomembnosti, ki jo zasleduje poročanje po ZGD-1, bi javni interes lahko bil v tem primeru pomembno izpostavljen. Možna bi bila tudi izpodbojna tožba (razveljavitev poročila z učinkom za naprej),¹⁹⁴ ki jo lahko vloži vsak delničar, ki izpolnjuje pogoje iz zakona,¹⁹⁵ vendar pa je v tem primeru vsebinska presoja poročila o trajnostnosti omejena, saj se v tem primeru ne more opirati na neskladnost vsebine letnega poročila z zakonom in statutom, kar pomeni, da se lahko uporablja predvsem za procesne napake sklepa, s¹⁹⁵.¹⁹⁵ Za kršitev pravil revidiranja je sicer primarno odškodninsko odgovoren pristojni revizor, možna pa bi bila tudi

¹⁸² Prvi odstavek 39. člena ZVarD.

¹⁸³ Drugi odstavek 39. člena ZVarD.

¹⁸⁴ Tretji odstavek 39. člena ZVarD.

¹⁸⁵ Peti odstavek 39. člena ZVarD.

¹⁸⁶ Prvi odstavek 40. člena ZVarD.

¹⁸⁷ Sodba in sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 616/2022.

¹⁸⁸ Sodba in sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 1016/2021.

¹⁸⁹ Sodba Višjega sodišča v Mariboru št. I Cp 494/2018.

¹⁹⁰ 401. člen ZGD-1.

¹⁹¹ 1. alineja prvega odstavka 401. člena ZGD-1.

¹⁹² Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS št. III Ips 15/2022.

¹⁹³ Sodba in sklep Višjega sodišča v Kopru št. Cpg 8/2016.

¹⁹⁴ Prva alineja sedmega odstavka 395. člena ZGD-1.

¹⁹⁵ Peti odstavek 401. člena ZGD-1.

odškodninska odgovornost družbe, če so izpolnjene splošne predpostavke neposlovne odškodninske odgovornosti.

Glede specifičnih postopkovnih vprašanj, ki se postavljajo v pravdi za uveljavljanje odškodninske odgovornosti se primarno uporablja Zakon o pravnem postopku (v *nadaljevanju: ZPP*),¹⁹⁶ ki pa ga (odvisno od obravnavane tematike) dopolnjujejo tudi drugi zakoni.

Pridobitev in razkritje dokazov s strani sodišča ureja ZPP. Zaradi zagotovitve izvedbe dokazov igra osrednjo vlogo zavarovanje dokazov. Zavarovanje dokazov se izvede v primeru če je utemeljena bojazen, da se kakšen dokaz pozneje ne bo mogel izvesti ali da bo njegova izvedba pozneje težja.¹⁹⁷ Zavarovanje dokazov se lahko izvede tudi pred samo uvedbo postopka.¹⁹⁸ Ko bi bilo nevarno odlašati, lahko sodišče odloči o zavarovanju dokazov tudi brez udeležbe nasprotne stranke.¹⁹⁹ V primeru, ko takšna nevarnost ne obstaja, lahko tožeča stranka predlaga izvedbo dokazov, ki se izvedejo na glavni obravnavi, če sodišče presodi, da je navedeni dokaz pomemben za odločitev.²⁰⁰ Sodišče lahko strankam pred pripravljalnim narokom ali na njem, kot tudi pred ali med glavno obravnavo s pisnim pozivom ali ustno na naroku naloži, da v roku, ki ga določi, odgovorijo na posamezna vprašanja glede okoliščin, ki so pomembne za odločitev, da dopolnijo ali dodatno obrazložijo svoje predhodne navedbe, predlagajo dodatne dokaze oziroma predložijo listine, na katere so se sklicevale, se izjavijo o izvedenskem mnenju ali drugih izvedenih dokazih, podajo pisne izjave prič, se izjavijo o navedbah nasprotne stranke, podajo svoja pravna naziranja ali predložijo sodne odločbe glede sodne prakse, na katere se sklicujejo.²⁰¹ Na takšen način lahko sodišče aktivno vodi postopek dokazovanja v smeri, ki je potrebno za razjasnitev odgovornosti.

Splošno pravilo glede razdelitve stroškov pravnega postopka iz 154. člena ZPP narekuje, da se stroški postopka delijo glede na uspeh v pravdi. To pomeni, da neuspešna stranka krije stroške nasprotne stranke oziroma da ta krije stroške glede na delež svojega uspeha.²⁰² Vendar določa tudi izjeme glede takšne razporeditve stroškov (npr. če je stranka povzročila

¹⁹⁶ Zakon o pravnem postopku (ZPP) Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – ZDeb in 92/24 – odl. US.

¹⁹⁷ Prvi odstavek 264. člena ZPP.

¹⁹⁸ Drugi odstavek 265. člena ZPP.

¹⁹⁹ Prvi odstavek 267. člena ZPP.

²⁰⁰ Drugi odstavek 287. člena ZPP.

²⁰¹ Prvi odstavek 286.a člena ZPP.

²⁰² 154. člen ZPP.

stroške po svoji krivdi²⁰³ ali če tožena stranka pripozna tožbeni zahtevek).²⁰⁴ Četrty odstavek 231. člena ZVO-2 pa določa možnost za ugodnejši način porazporeditve stroškov, in sicer ob upoštevanju interesa varstva okolja, ki ga je zastopala tožeča stranka, odloči, da krije vsaka stranka svoje stroške, razen če je tožeča stranka stroške povzročila z zavlačevanjem postopka, zavajanjem sodišča ali kako drugače po svoji krivdi ali če so nastali po naključju, ki se je primerilo tožeči stranki.

V primeru odreditve začasnih ukrepov s strani sodišča pa se ne uporablja ZPP ampak Zakon o izvršbi in zavarovanju (v *nadaljevanju*: ZIZ),²⁰⁵ ki določa načine za zavarovanje terjatev, ki so predmet sodnega postopka. Za prenos CS3D pa se kot osrednji inštrument zavarovanja kaže ureditvena (regulacijska) začasna odredba, ki začasno uredi razmerje med strankama postopka, ki pa ni urejena v zakonodaji, ampak je v celoti stvar sodne prakse. Ta inštrument je ustvarilo Ustavno sodišče,²⁰⁶ razdelala pa praksa rednih sodišč. Ta je, na primer, vzpostavila, da mora tožeča stranka, ki zahteva ureditveno začasno odredbo, poleg verjetnosti obstoja terjatve (prvi odstavek 272. člena ZIZ) izkazati tudi enega izmed pogojev iz drugega odstavka 272. člena ZIZ.²⁰⁷ Za primer prenosa CS3D je predvsem pomembno, da je začasna odredba mogoča, če je potrebna, da se prepreči uporaba sile ali nastanek težko nadomestljive škode ali če dolжник z izdajo začasne odredbe, tudi če bi se tekom postopka izkazala za neutemeljeno, ne bi utrpel hujših neugodnih posledic od tistih, ki bi brez izdaje začasne odredbe nastale upniku.²⁰⁸ Glede na to, da ne gre za zakonsko urejen institut in da je prepuščen praksi sodišč, se ta študija s tem ne bo več ukvarjala.

3.2.2. Osrednji pravni vidiki za prenos direktive

CS3D določa obveznost vzpostavitve civilne odgovornosti za škodo, ki jo povzroči gospodarska družba zaradi kršitev obveznosti skrbnega pregleda. Prenos določb glede civilne odgovornosti za škodo v nacionalni pravni red se opira na več področij trenutne ureditve, ki zahtevajo prilagoditve. Glede na obstoječi slovenski pravni sistem in Omnibus I se v ospredje postavljajo tri omejitve za učinkovito vzpostavitev temelja civilne odgovornosti za škodo, ki nastane zaradi opustitve obveznosti skrbnega pregleda:

1. Uporabljenost določb slovenskega prava za uveljavljanje neposlovne odškodninske odgovornosti;

²⁰³ Prvi odstavek 156. člena ZPP.

²⁰⁴ 157. člen ZPP.

²⁰⁵ Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B, 36/21, 81/22 – odl. US in 81/22 – odl. US.

²⁰⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-275/97.

²⁰⁷ Npr. Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 384/2019.

²⁰⁸ 2. in 3. točka drugega odstavka 272. člena ZIZ.

2. odsotnost primerne pravnega temelja civilne odgovornosti vključno z vzpostavitvijo ustrezne vzročne zveze med ravnanjem slovenske družbe in škodo, ki nastane zaradi ravnanja partnerja v verigi dejavnosti in zagotovitev jasnosti glede obsega odgovornosti;
3. določbe glede izvedbe odgovornosti (aktivna legitimacija, zastaranje, zastopanje, dokazovanje ipd.).

Prvič, uporabo pravil civilne odgovornosti omejujejo pravila glede veljavnosti prava neposlovne odškodninske odgovornosti tj. pravila Uredbe Rim II, ki so bila predstavljena zgoraj (začetek poglavja 3.2.). To pomeni, da mora zakonodajalec **vzpostaviti vsaj veljavnost slovenskega prava in prava EU tudi za primer zahtevkov, ko je škoda nastala v drugih državah, če je škoda povezana z neizvedbo skrbnega pregleda slovenske družbe.** V zakonu, s katerim se bo preneslo CS3D v nacionalni pravni red, naj se ta pravila jasno opredelijo kot prevladujoče obvezne določbe, v skladu s 16. členom Uredbe Rim II, za vse pogoje odškodninske odgovornosti. Medtem ko Uredba Rim II prepušča odločitev glede uporabe prava tožniku glede okoljske škode, pa to ne velja za ostale zahteve na podlagi CS3D, za katere se uporabi splošno pravilo in se zahteva uporaba prava države nastanka škode. To povzroča omejitev učinkovitega dostop do pravnega sredstva in visoko stopnjo pravne negotovosti tako za žrtve kršitev kot tudi za gospodarske subjekte, saj omogoča uporabljivost tujih pravnih režimov za kršitve slovenskih gospodarskih družb.²⁰⁹

Drugič, prenos CS3D postavlja vprašanje, na kateri pravni podlagi bi se odškodninska odgovornost za kršitve skrbnega pregleda izvajala v slovenskem pravnem sistemu. Za to so pomembne določbe predvsem določbe OZ. Splošna odškodninska podlaga po OZ bi sicer lahko prepoznala kršitve obveznosti skrbnega ravnanja kot protipravne, škodo pa kot pravno priznano premoženjsko ali nepremoženjsko škodo. Glavno vprašanje glede primernosti podlage v trenutnem obsegu pa se pojavi v obliki izpolnjevanja predpostavke vzročne zveze.

Pravila glede vzročne zveze pa predstavljajo pomemben razlog omejevanja odgovornosti za kršitev obveznosti skrbnega pregleda. V sodni praksi se glede odgovornosti za škodo najpogosteje uporablja teorija o adekvatni vzročnosti. To pomeni, da mora zadevno sporno ravnanje (v tem primeru opustitev skrbnega pregleda) redoma privedi do osporavane škode. Odškodninska odgovornost za skrbni pregled po CS3D postavlja v ospredje, da domače gospodarske družbe s svojim tržnim položajem vplivajo na neposredne

²⁰⁹ Ibid.

in posredne poslovne partnerje, ki niso zavezani k enako visokim standardom delovanja na področju trajnosti. Ne glede na ta vpliv pa je protipravno ravnanje (kršitev obveznosti skrbnega pregleda) sorazmerno oddaljeno od neposrednega vzroka za povzročitev škode (ravnanje poslovnega partnerja). Pod temi pogoji ni jasno, ali bi sodišča od primera do primera prepoznala, da takšna opustitev vodi redoma k škodi, ali je prevladujoči vzrok drugje. Obstoječe pravne podlage naslavlja namreč naslavlja zgolj konkretno škodo, ki je povzročena s strani gospodarskih družb v RS neposredno, po kateri pa ne bo mogoče pripisati škode, ki izhaja iz ravnanja poslovnega partnerja je pa povezano z opustitvijo obveznosti skrbnega pregleda.

Za zagotovitev učinkovite podlage odgovornosti za škodo, ki nastane na tej podlagi, se v temelju odgovornosti jasno poudari vzročno povezanost. Za vzpostavitev odškodninske odgovornosti gospodarske družbe v Sloveniji za škodo, ki jo sicer povzroči poslovni partner k njej pa v svojih operacijah prispeva tudi slovenska družba, ki pomanjkljivo izvede obveznost skrbnega pregleda, se namreč lahko vzpostavi *ratio legis* vzročnost, ki vzročno zvezo pripisuje preko namena pravne norme, ki vzpostavlja obveznost.²¹⁰ Po zgledu ZVarD naj se predvidi, da lahko oseba zahteva izplačilo škode, ki ji je bila povzročena zaradi kršitve obveznosti skrbnega pregleda. Kot je določeno v petem odstavku 29. člena CS3D, mora pri tem zakonodajalec vzpostaviti solidarno (nerazdelno) odgovornost slovenske družbe in poslovnega partnerja, ko škodo povzročita skupaj. Če prispevki k škodi obeh družb niso razjasnjeni bi to omogočalo tožečim strankam, da v teh primerih zahtevajo celotno škodo od kateregakoli od povzročiteljev škode.

Tudi sicer se mora pri prenosu v nacionalno zakonodajo razdelati podrobnosti in nejasnosti glede pravnega temelja za odškodninsko odgovornost. Omnibus I prepušča ureditev temelja odgovornosti DČ v še večji meri, kot je bilo to predvideno s prvotno ureditvijo CS3D. Slednja je določala odgovornost družbe, če (1) namerno ali iz malomarnosti ne izpolni obveznosti skrbnega pregleda, kadar je cilj pravice, prepovedi ali obveznosti zaščita fizične ali pravne osebe ter (2) je zaradi neizpolnitve obveznosti nastala škoda pravnim interesom fizične ali pravne osebe, ki so zaščiteni z nacionalnim pravom. Po uveljavitvi Omnibus I so tudi te vidiki prepuščeni ureditvi DČ.

Glede na izkušnje z uporabo ZVarD, ko je zakonodajalec zgolj pavšalno določil pravila postopanja zaradi kršitve prepovedi diskriminacije, bi bilo tokrat vredno temelj odgovornosti bolj **natančno opredeliti**. To bi pozitivno vplivalo na pravno varnost tako tožečih strank kot tudi toženih gospodarskih družb in bi dalo boljša vodila sodiščem, ki lahko razvoj sodne

²¹⁰ Npr. Sklep VSRS II Ips 588/99.

prakse usmerijo na ostale nejasne dele ureditve. V tej luči naj temelj odgovornosti pojasni, da je družba odškodninsko odgovorna zaradi kršitve vseh elementov obveznosti skrbnega pregleda, kot jih določa CS3D, in sicer v obsegu popolne odškodnine. Razjasni naj se, **kdo so osebe, katerih pravne interese ščiti nacionalni pravni red**. Pri tem naj se zagotovi dovolj širok obseg žrtev, ki naj obsega ne samo neposredno prizadete, ampak tudi tiste, ki so prizadeti posebno (npr. vzdrževani družinski člani). **V kontekstu varstva okolja je to še posebej pomembno, saj interes okolja zastopajo nevladne organizacije**. Kot je bilo izpostavljeno že zgoraj (podpoglavje 3.1.2.) je po odločitvi SEU del zahteve Aarhuške konvencije in s tem Listine EU o temeljnih pravicah tudi možnost okoljskih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, da izpodbijajo ravnanja in opustitve zasebnih entitet, ki nasprotujejo pravu varstva okolja.²¹¹ V prenosu CS3D naj se zato jasno uredi njihovo možnost uveljavljanja civilnopravnih zahtevkov zaradi opustitve obveznosti skrbnega pregleda.

Tretjič, prenos CS3D mora urediti tudi izvedbena pravila glede uveljavljanja odgovornosti, in sicer skladno s tretjim odstavkom 29. člena CS3D. Prilagoditi bo treba zastaralne roke, ki so po splošnih pravilih odškodninske odgovornosti trenutno neustrezni, saj subjektivni rok znaša zgolj 3 leta od trenutka, ko je tožeča stranka izvedela za škodo in za povzročitelja, objektivni pa 5 let od nastanka škode. CS3D zahteva najmanj 5-letni subjektivni zastaralni rok, ki začne teči šele po prenehanju kršitve, seznanitvi tožeče stranke s kršitvijo oziroma, ko bi se od nje razumno pričakovalo, da bi postala seznanjena s spornim ravnanjem in da ta pomeni kršitev, s povzročeno škodo in identiteto kršitelja. To pomeni, da mora prenos CS3D za primer civilne odgovornosti, ki jo ureja, **določiti poseben, subjektivni zastaralni rok, ki začne teči šele v času, ki ga izpostavlja prejšnji stavek, in črtati uporabo splošnega objektivnega zastaralnega roka v odškodninskih zadevah**, ki določa zastaranje v 5 letih od nastanka škode.

V zvezi z vprašanji zastopanja, CS3D po uveljavitvi Omnibus I ne določa več posebnih obveznosti. Ne glede na to pa morajo DČ zagotoviti, da je dostop do pravnega sredstva učinkovit. Glede na čezmejno naravo primerov in glede na oteženost komunikacije s strankami v primeru kršitev skrbnega pregleda, naj se razširi obseg splošnega pooblastila za pooblaščenca, ki niso odvetniki. **Ta naj, podobno kot velja za pooblaščenca, ki so odvetniki²¹², obsega celoten postopek, vključno s trenutno izključenimi dejanji, za**

²¹¹ Sodba SEU C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, ECLI:EU:C:2017:987 točka 67.

²¹² Prvi odstavek 95. člena ZPP.

katera je potrebno pridobiti posebno pooblastilo, npr. umik tožbe, sklenitev sodne poravnave, umik ali odpoved pravnemu sredstvu.²¹³

Glede na naravo odškodninskih zahtevkov po CS3D, ki so lahko množični zahtevki, bi bilo potrebno vzpostaviti tudi **povezavo med odškodninsko odgovornostjo na podlagi skrbnega pregleda in možnostjo vložitve kolektivne tožbe**. V tem primeru bi zadoščala dodatna navedba podlage za sprožitev kolektivne tožbe v ZKolT. Reprezentativnost v primeru varstva okolja bi zakonodaja lahko vezala na status delovanja v javnem interesu, kot je bilo izpostavljeno že zgoraj.

Splošna ureditev povrnitve stroškov, ki jo določa ZPP, je za postopke civilne odgovornosti po CS3D neprimerna. Ta obravnava tožečo in toženo stranko kot prirejeni stranki, zaradi česar razporeja stroške postopka v splošnem glede na uspeh v postopku. V primeru civilne odgovornosti po CS3D stranki nista prirejeni, ampak je tožeča stranka praviloma podrejena toženi. Slednje namreč obsegajo največje gospodarske družbe, od katerih so odvisni poslovni partnerji, ki so neposredni povzročitelji škode. Na drugi strani pa so oškodovanci odvisni od teh neposrednih povzročiteljev škode. Ekonomska moč med njimi je prav tako neenakomerno porazdeljena in spori povezani z neustreznim izvajanjem skrbnega pregleda so tveganje iz poslovanja največjih gospodarskih družb, ki imajo sicer korist od takšnega poslovanja. Prav tako pa uspeh v postopku ni ustrezno merilo za porazdelitev stroškov, saj imajo tožene gospodarske družbe pod nadzorom večino dokazov, kar pomeni, da uspeh v postopku ni nujno vzročno povezan z upravičenostjo do povračila škode pač pa z dostopnostjo dokazov. **Prenos CS3D naj zato uveljavi pravilo, da v primeru neuspešnih zahtevkov vsaka stran krije svoje stroške, kot to vzpostavlja že ZVO-2.**

ZPP sicer ureja možnosti za dostop do dokazov in za njihovo zavarovanje, vendar pa so te možnosti omejene. Predvsem so omejene možnosti tožečih strank, kako izvedeti, da določeni dokazi sploh obstajajo, glede na to, da so pod nadzorom tožene stranke. Ta ima neomejen dostop do njih in lahko do točke, ko nasprotna stranka izve za dokaze oziroma v trajanju ko sodišče o tem odloča, omeji obstoj obstoječih dokazov. Zato ostaja razumen predlog, da se **dokazno breme obrne, ko tožeča stranka uspešno izkaže dejstva, ki upravičujejo domnevo, da je bila kršena obveznost skrbnega pregleda**, kot to določa ZVarD za primer kršitve diskriminacije.²¹⁴ Gospodarska družba ima glede na nadzor nad svojo dokumentacijo prosto možnost izkazati, da so bile aktivnosti skrbnega pregleda ustrezno izvedene.

²¹³ Prvi odstavek 95. člena ZPP.

²¹⁴ Prvi odstavek 40. člena ZVarD.

4. Sklepno

CS3D uveljavlja pomembne obveznosti za podjetja na področju okolja, ki velike gospodarske družbe umeščajo v globalni kontekst z vidika vplivov njihovega delovanja. RS mora na tej podlagi vzpostaviti učinkoviti sistem odgovornosti zavezanih gospodarskih družb. To zajema tako vsebinske obveznosti gospodarskih družb, kot je prepoznavanje in ocena tveganja, preprečevanje, blaženje in odprava negativnih vplivov in vzpostaviti učinkovit sistem posvetovanja z deležniki in pritožbenih mehanizmov. Poleg tega pa je ključna vzpostavitev učinkovitega nadzora in odškodninske odgovornosti, da se bodo te obveznosti udejanjale tudi v praksi. Nadzor nad učinkovitostjo izvajanja CS3D na nacionalni ravni bo nadzirala Evropska komisija, predvsem z vidika zaščite nosilcev pravic.²¹⁵ Stanje bo ocenjevala v petletnih obdobjih (prvič do 26. julija 2031), čemur bodo sledile spremembe CS3D, če je to primerno.²¹⁶

Ta analiza je izpostavila pomembne vidike za učinkovito izpeljavo prenosa CS3D, ki na prvo mesto postavlja nosilce pravic in varstvo okolja ter pravno varnost udeleženi. Izpostavlja glavna vprašanja prenosa na področju javnega nadzora in sodnega varstva ter predstavlja potrebne posege v pravni red, da se zagotovi učinkovito varstvo njihovih pravic. Navedena načela naj se odražajo tudi v postopku prenosa CS3D v slovenski pravni sistem. Pri tem pa naj se v prvi vrsti zagotavlja usposobljenost in zadostne kapacitete organov in dostopnost sistema za deležnike in nosilce pravic.

²¹⁵ F točka drugega odstavka 36. člena CS3D.

²¹⁶ Drugi odstavek 36. člena CS3D.