

RS
USREPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-295/13-263

Datum: 27. 10. 2016

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

1. Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevami Državnega sveta, Varuha človekovih pravic in Okrožnega sodišča ter na pobudo večjega števila pobudnikov, z odločbo št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 odločilo:

- da je bil 350.a člen Zakona o bančništvu v neskladju z Ustavo (*1. točka izreka*);
- da je 265. člen Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank v neskladju z Ustavo (*2. točka izreka*);
- da mora Državni zbor ugotovljeno protiustavnost Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank odpraviti v šestih mesecih po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (*3. točka izreka*);
- da se do odprave protiustavnosti prekinejo postopki sodnega varstva na podlagi prvega odstavka 350.a člena Zakona o bančništvu ter da začne teči zastaranje odškodninskih terjatev iz prvega odstavka 350.a člena Zakona o bančništvu šest mesecev po uveljavitvi zakona, s katerim se Državni zbor odzove na ugotovljeno protiustavnost (*4. in 5. točka izreka*);
- da členi 253, 253a, 253b, 261a, 261b, 261c, 261d in 261e, drugi odstavek 262.b člena, členi 346, 347 in 350 Zakona o bančništvu in 41. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu niso bili v neskladju z Ustavo (*6. in 7. točka izreka*).

Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno v sestavi petih sodnikov in sodnic. Sodnici dr. Dunja Jadek Pensa in dr. Etelka Korpič Horvat sta bili pri odločanju v zadevi izločeni.

2. Postopek za oceno ustavnosti Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1) je bil začet na podlagi triindvajsetih pobud oziroma zahtev za oceno ustavnosti, ki jih je Ustavno sodišče združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja. Med postopkom pred Ustavnim sodiščem je ZBan-1 nehal veljati, vendar je Ustavno sodišče o njegovi ustavnosti odločilo, ker posledice zatrjevane protiustavnosti niso bile odpravljene. Ker 265. člen Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank zahteva uporabo ZBan-1 tudi po prenehanju njegove veljavnosti, je Ustavno sodišče po uradni dolžnosti začelo tudi postopek za oceno njegove ustavnosti in je o njej tudi odločilo.

3. Ustavno sodišče je postopek ustavnosodne presoje prekinilo in predložilo v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju SEU) več vprašanj glede veljavnosti in razlage Sporočila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (v nadaljevanju Sporočilo o bančništvu) in tudi vprašanje glede razlage direktive, ki ureja reorganizacijo in prenehanje kreditnih institucij. Ustavno sodišče je bilo dolžno tako ravnati, ker so se pri odločanju pojavili dvomi glede razlage in veljavnosti Sporočila o bančništvu ter dvomi glede razlage omenjene direktive, ki jih je v skladu s svojimi pooblastili lahko odpravilo le SEU, ki je izključno pristojno za razlago prava EU in za presojo veljavnosti sekundarnega prava EU.

4. Ustavno sodišče je moralo na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave pri razlagi izpodbijanih določb ZBan-1 in Ustave ter pri oceni ustavnosti ZBan-1 upoštevati tudi sodbo SEU v zadevi C-526/14. Ustavno sodišče je brez odlašanja nadaljevalo s postopkom takoj po tem, ko je 19. julija 2016 od SEU prejelo odgovore na zastavljena vprašanja. Poudariti pa je treba, da so postopek zapletale in tudi podaljšale številne dopolnitve pobud in druge vloge, ki so jih nekateri pobudniki vložili še po izdaji sodbe SEU in ki jih je Ustavno sodišče moralo preučiti.

5. Številni argumenti vlagateljev pobud in zahtev se po vsebini niso nanašali na ustavnost določb ZBan-1, ki je kot tak uvedel zakonsko podlago za izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank, temveč na domnevno nezakonnost oziroma protiustavnost konkretnih odločb Banke Slovenije iz decembra 2013 in decembra 2014, s katerimi so prenehale kvalificirane obveznosti nekaterih slovenskih bank. S takimi očitki, kot tudi s podobnimi očitki o neprimernosti zakonske ureditve, se Ustavno sodišče glede na svoje pristojnosti ni ukvarjalo. V odločbi se je Ustavno sodišče ukvarjalo samo z oceno ustavnosti zakona, kar pa samo po sebi ne pove ničesar o tem, ali so bile s konkretnimi odločbami Banke Slovenije kršene človekove pravice upravičencem iz kvalificiranih obveznosti bank. To je lahko le predmet konkretnih postopkov.

6. Ustavno sodišče je kot izhodišče ustavnosodne presoje upoštevalo, da kvalificirane obveznosti niso bile pravno enakovredne navadnim terjatvam upnikov bank, saj so v

večinskem delu tvorile kapital banke, ki je bil namenjen pokrivanju izgub banke in zaščiti drugih upnikov, predvsem deponentov.

7. Bistvo presoje Ustavnega sodišča tvori ocena skladnosti izpodbijanih določb ZBan-1 s prepovedjo retroaktivnosti iz 155. člena Ustave, z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, s pravico do zasebne lastnine iz 33. in 67. člena Ustave ter s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

8. ZBan-1 je Banki Slovenije omogočil, da prisilno izbriše ali konvertira (spremeni v delnice) kvalificirane obveznosti, ki so že obstajale pred njegovo uveljavitvijo. Vendar izpodbijana ureditev ni učinkovala retroaktivno in torej ni posegala v 155. člen Ustave. Na njeni podlagi namreč ni mogla nastati obveznost upravičenca iz kvalificirane obveznosti, da vrača denarne zneske, ki jih je že prejel. Zato ni podano neskladje s 155. členom Ustave.

9. Prav tako ZBan-1 ni bil v neskladju z načelom zaupanja v pravo, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Izredni ukrep izbrisa ali konverzije je bil dopusten samo v primeru, ko je bilo le z državno pomočjo mogoče preprečiti stečaj banke in ogroženost finančnega sistema kot celote. Po svoji ekonomski logiki je pomenil odločitev, da določena kategorija upnikov banke ne bo deležna reševanja z javnimi sredstvi. Za presojo Ustavnega sodišča je bilo odločilno dejstvo, da je izpodbijana ureditev vsebovala načelo "noben upnik na slabšem", ki pomeni, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ni smel utrpeti večjih izgub, kot bi jih utrpel, če prenehanja ali konverzije ne bi bilo.

10. Ustavno sodišče je ugotovilo, da ZBan-1 prav tako ni posegel v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena v zvezi s 67. členom Ustave. Izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank je bil namenjen preprečitvi uvedbe stečaja nad banko in je moral biti izveden tako, da so upniki iz kvalificiranih obveznosti kljub uporabi izrednega ukrepa prejeli vsaj toliko, kot bi prejeli v stečaju. Iz Ustave ne izhaja dolžnost države, da upniku prek državnih pomoči povrne denar iz naslova zasebnih investicij, ki so se izkazale za ekonomsko neuspešne.

11. V okviru presoje z vidika pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave je treba poudariti, da ZBan-1 upravičencem iz izbrisanih oziroma konvertiranih kvalificiranih obveznosti ni omogočal, da bi lahko v svojem imenu sodno izpodbijali dokončno odločbo Banke Slovenije o izbrisu ali konverziji. Vendar jim je dajal na voljo drugačno sodno varstvo v obliki odškodninske tožbe proti Banki Slovenije.

12. Samo to, da je bila prizadetim osebam na voljo le odškodninska tožba, ne pa tudi možnost doseči razveljavitev odločb Banke Slovenije, ni bilo v neskladju s pravico do sodnega varstva, ker Ustava ne zahteva točno določenega sodnega postopka. Odškodninsko sodno varstvo je pomenilo način uresničevanja pravice do sodnega

varstva v smislu drugega odstavka 15. člena Ustave. Ustavno sodišče je presodilo, da je bila v tem delu izpodbijana ureditev razumna in torej skladna z Ustavo.

13. Vendar je Ustavno sodišče poudarilo, da je v skladu z Ustavo le tako odškodninsko sodno varstvo, ki je učinkovito. Ugotovilo je, da sodno varstvo iz ZBan-1 ni bilo učinkovito, ker zakonodajalec ni upošteval in ustrezno uravnotežil znatno šibkejšega položaja vlagateljev v kvalificirane obveznosti v primerjavi z Banko Slovenije. S tem je njihovo sodno varstvo uredil na način, ki nedopustno (brez dopustnega cilja) posega v njihovo pravico iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

14. Za tako odločitev Ustavnega sodišča so bile bistvene naslednje značilnosti izpodbijane ureditve: (1) nedostopnost informacij in podatkov v zvezi z oceno vrednosti sredstev bank in drugih za spor upoštevni podatkov, ki bi tožnikom sploh omogočili sestavo tožbe in vodenje spora; (2) odsotnost posebnih in prilagojenih postopkovnih pravil, ki bi odtehtala siceršnje strokovno in informacijsko neravnotežje med povprečnim upravičencem iz kvalificiranih obveznosti in Banko Slovenije; (3) odsotnost posebnih hitrih in ekonomičnih postopkov kolektivnega sodnega varstva, ki bi zagotovili kakovostno in poenoteno odločanje v sporih med upravičenci iz kvalificiranih obveznosti ter Banko Slovenije.

15. Glede na to, da v ZBan-1 ni bilo urejeno učinkovito sodno varstvo imetnikov izbrisanih in konvertiranih upravičenj v bankah (protiustavna pravna praznina), je Ustavno sodišče ugotovilo, da je bil 350.a člen ZBan-1 v neskladju z Ustavo. V neskladju s pravico do sodnega varstva je tudi 265. člen Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank, ker zapoveduje nadaljnjo uporabo protiustavnega ZBan-1. Ustavno sodišče je Državnemu zboru naložilo, naj v šestih mesecih odpravi ugotovljeno protiustavnost tako, da sprejme zakonsko ureditev, ki bo omogočala ustavnoskladno uveljavitev pravice do sodnega varstva za vse morebitne že vložene in bodoče odškodninske tožbe v zvezi z izbrisi kvalificiranih obveznosti na podlagi ZBan-1.

16. Da bi do odprave ugotovljene protiustavnosti Ustavno sodišče zavarovalo pravico do sodnega varstva, je določilo način izvršitve svoje odločbe, v katerem je odredilo odložitev začetka teka zastaranja odškodninskih zahtevkov do poteka šestmesečnega roka, ki začne teči po odpravi ugotovljene protiustavnosti. Ustavno sodišče je odločilo tudi, da se do odprave protiustavnosti odškodninske pravde iz prvega odstavka 350.a člena ZBan-1 prekinejo.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik