



Številka: U-I-27/20-7

Datum: 1. 4. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Zdenka Fritza, Izlake, Tadeja Kotnika, Ljubljana, ki ga zastopa Aleš Kaluža, odvetnik v Ljubljani, ter Janeza Žagarja, Komenda, in drugih, ki jih vse zastopa Odvetniška pisarna Tamara Kek in partnerji, d. o. o., Ljubljana, na seji 1. aprila 2021

sklenilo:

1. Pobuda Janeza Žagarja in drugih za začetek postopka za oceno ustavnosti desetega odstavka 25. člena Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (Uradni list RS, št. 72/19) se zavrže.

2. Pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega in tretjega odstavka 3. člena, 4., 5., 6., 7. in 9. člena, prvega odstavka 26. člena, 28. člena, prvega in tretjega odstavka 29. člena, 30. in 31. člena, prvega in tretjega odstavka 32. člena, 35., 36., 39., 41., 42. in 45. člena Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank se sprejmejo v obravnavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik Zdenko Fritz izpodbija 30. in 39. člen Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (v nadaljevanju ZPSVIKOB). Pobudnik Tadej Kotnik izpodbija prvi in tretji odstavek 3. člena, prvi odstavek 4. člena, prvi in drugi odstavek 7. člena, 30. in 31. člen, drugi odstavek 35. člena ter 36., 39. in 45. člen ZPSVIKOB. Pobudniki Janez Žagar in drugi navajajo, da izpodbijajo 4., 5., 6., 7. in 9. člen, deseti odstavek 25. člena, prvi odstavek 26. člena,

28. člen, prvi in tretji odstavek 29. člena, 30. člen, drugi in tretji odstavek 32. člena, prvi odstavek 35. člena, 36. člen, 39., 41. in 42. člen ter prvi odstavek 45. člena ZPSVIKOB.

2. Ustavno sodišče je na seji 11. 2. 2021 sklenilo, da se zadevi št. U-I-62/20 (Janez Žagar in drugi) in št. U-I-42/20 (Tadej Kotnik) zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združita z zadevo št. U-I-27/20 (Zdenko Fritz)

3. Pobudniki zatrjujejo, da so izpodbijane določbe ZPSVIKOB v neskladju z 2., 3., 14., 22., 23., 25., 33., 38., 74., 125., 152. in 155. členom Ustave ter s 6. in 13. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) ter s 1. členom Prvega Protokola k EKČP.

B.

4. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

5. Janez Žagar in drugi pobudniki med drugim izpodbijajo deseti odstavek 25. člena ZPSVIKOB. Navedena določba se glasi:

"Sodišče v osmih dneh po vložitvi tožbe na svoji spletni strani, z namenom preglednega prikaza morebitne porabe javnih sredstev, javno objavi podatke o tožnikih, ki vlagajo tožbo v skladu s tem členom. Javno objavljeni podatki morajo vsebovati v primeru fizične osebe osebno ime in naslov prebivališča ter višino tožbenega zahtevka, v primeru pravne osebe pa firmo ali ime, sedež in poslovni naslov ter višino tožbenega zahtevka. Če si tožnik postavitev zahtevka o višini pridrži v skladu z 38. členom tega zakona, mora sodišče podatek o višini tožbenega zahtevka objaviti v osmih dneh po postavitvi zahtevka o višini".

Kot je razvidno predvsem iz odkazila na tožnike, ki vlagajo tožbe "v skladu s tem členom", deseti odstavek 25. člena ZPSVIKOB zapoveduje javno objavo podatkov o tožnikih le za tožnike, ki dejansko vložijo tožbo na podlagi 25. člena ZPSVIKOB (torej nujno po njegovi uveljavitvi 19. 12. 2019). Iz pobude ne izhaja, da so pobudniki vložili tožbe po 25. členu ZPSVIKOB, pač pa trdijo, da so v letih 2016 in 2017 vložili odškodninske tožbe zoper Banko Slovenije (na podlagi 350.a člena Zakona o bančništvu, Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 35/11, 52/11 – popr., 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13 in 96/13 – v nadaljevanju ZBan-1) in zoper poslovne banke (po drugih pravnih podlagah). Odškodninski zahtevki pobudnikov zoper Banko Slovenije so sicer, enako kot zahtevki po 25. členu ZPSVIKOB, zahtevki "odškodninskega varstva po 350.a členu ZBan-1" (prvi odstavek 3. člena ZPSVIKOB). Vendar zakonodajalcu ni mogoče pripisati volje, da je

odredil javno objavo podatkov o tožnikih po desetem odstavku 25. člena ZPSVIKOB tudi za tožnike, ki so svoje tožbe vložili še pred uveljavitvijo te določbe, če to iz njenega besedila jasno ne izhaja. Zakonskih določb, ki urejajo posege v človekove oziroma ustavno varovane pravice (zadevna javna objava posega najmanj v posamezne vidike pravice do zasebnosti), se praviloma ne sme razlagati ekstenzivno. Glede na to deseti odstavek 25. člena ZPSVIKOB sploh ne posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnikov, ki vlagajo pobudo za njegovo presojo. Zato je Ustavno sodišče pobudo Janeza Žagarja in drugih v tem delu zavrglo (1. točka izreka).

6. Vsi pobudniki so dokazali, da so nekdanji imetniki kvalificiranih obveznosti bank iz prve alineje 1. člena ZPSVIKOB.¹ Izpodbijajo določbe ZPSVIKOB, ki urejajo: omejitev sodnega varstva po ZPSVIKOB le na ugotavljanje odškodninske odgovornosti Banke Slovenije na podlagi 350.a člena ZBan-1 ter temu ustrezno ločitev pravnih izjav iz prej začelih enotnih postopkov (prvi in tretji odstavek 3. člena ter 45. člen ZPSVIKOB); pogoje in postopek za izplačilo pavšalnega nadomestila (4. do 7. člen ZPSVIKOB); izključno pristojnost Okrožnega sodišča v Mariboru (9. člen ZPSVIKOB); nekatera procesna vprašanja odškodninskih postopkov (prvi odstavek 26. člena, 28. člen, prvi in tretji odstavek 29. člena, 30. in 31. člen, prvi in tretji odstavek 32. člena,² 35. in 36. člen ZPSVIKOB); omejitev višine odškodnine ter njeno obrestovanje (39. člen ZPSVIKOB); ter nadzor in prekrškovno odgovornost v zvezi z obveznostjo, da se zaupni dokumenti iz virtualne podatkovne sobe uporabijo izključno za namen teka odškodninskih postopkov (41. in 42. člen ZPSVIKOB).

7. Izpodbijane zakonske določbe na pravni položaj pobudnikov ne učinkujejo neposredno, torej brez izdanega posamičnega akta, v katerem pristojni organ izreče zakonsko predvideno pravno posledico po tem, ko ugotovi, da je konkretni dejanski stan primer abstraktnega dejanskega stanu iz navedenih določb. Po ustaljeni ustavnosodni presoji se v primerih, ko izpodbijane določbe ne učinkujejo neposredno, pobuda lahko vložijo šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Pobudniki pravnih sredstev niso izčrpali.

8. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti bi bilo zato treba po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča zavreči. Glede pogoja izčrpanja je namreč ustavnosodna presoja jasna in izjeme se obravnavajo restriktivno. Vendar so okoliščine tega primera izjemne.

¹ Torej nekdanji delničarji oziroma upniki banke, katerih delnice banke ali obveznosti banke so deloma ali v celoti prenehale zaradi učinkov odločbe Banke Slovenije, s katero je bil izrečen izredni ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke.

² Pobudniki Janez Žagar in drugi so na več mestih v pobudi navedli, da izpodbijajo drugi in tretji odstavek 32. člena ZPSVIKOB, iz vsebine njihove pobude pa izhaja, da dejansko izpodbijajo prvi in tretji odstavek 32. člena ZPSVIKOB.

Pobudniki so namreč v položaju, ko že dlje časa ne morejo učinkovito uveljaviti sodnega varstva zoper oblastno odločitev o prenehanju njihovih kvalificiranih upravičenj. Pobudniki, in drugi v podobnem položaju, namreč zaradi izbrisa svojih vrednostnih papirjev odškodninsko tožijo Banko Slovenije, vendar ne morejo priti do vsebinske odločitve o zahtevku iz razlogov, za katere niso odgovorni. V zvezi s problematiko t. i. izbrisa kvalificiranih obveznosti bank že dlje časa potekajo različni postopki na Ustavnem sodišču in na drugih sodiščih, k njihovi dolgotrajnosti pa je bistveno pripomogel tudi zakonodajalec, ki je najprej protiustavno uredil nadomestno (odškodninsko) sodno varstvo upravičencev iz kvalificiranih obveznosti, zadevni predpis je nato presojalo Ustavno sodišče (ki je v tem času moralo sprožiti postopek za predhodno odločanje pri Sodišču Evropske unije), ki je nazadnje z odločbo o ugotovitvi neskladja z Ustavo zakonodajalcu naložilo zagotovitev učinkovitega sodnega varstva. Zakonodajalec je z odpravo protiustavnosti zamujal več kot dve leti in pol do uveljavitve ZPSVIKOB (od 15. 5. 2017 do 19. 12. 2019), po sprejemu navedenega zakona pa je moralo Ustavno sodišče zadržati njegovo izvrševanje in s tem znova prekiniti odškodninske postopke nekdanjih imetnikov zoper Banko Slovenije.³

9. Ustavno sodišče mora pri odločanju o sprejemu teh pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti ZPSVIKOB upoštevati tako potek časa od izbrisa kvalificiranih obveznosti bank kakor tudi močan širši javni interes za čimprejšnjo rešitev vprašanja ustavnosti zakona, ki ureja pravice in obveznosti večjega števila z izbrisom kvalificiranih obveznosti prizadetih oseb in obstoj katerega zahteva človekova pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. V takšnih okoliščinah Ustavno sodišče vendarle ocenjuje, da bi napotitev pobudnikov na formalno in materialno izčrpanje sodnega varstva, upošteva tudi hkratno prekinitev postopkov, v katerih bi izpolnili pogoj izčrpanja, pomenila ogrožanje človekovih pravic iz četrtega odstavka 15. člena in prvega odstavka 23. člena Ustave. Oblikovanje izjeme za tako specifičen primer ne pomeni splošnega odstopa od zahteve po subsidiarni vlogi Ustavnega sodišča (glej sklep št. U-I-275/07, naveden v 7. točki obrazložitve tega sklepa). Položaj pobudnikov tako narekuje

³ Podrobneje: Banka Slovenije je z odločbami iz prvega odstavka 261.a člena ZBan-1, izdanimi 17. 12. 2013 oziroma 16. 12. 2014, odredila prenehanje kvalificiranih pravic (tudi) pobudnikov v poslovnih bankah. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28) med drugim odločilo, da je bil v neskladju s človekovo pravico do sodnega varstva 350.a člen ZBan-1, ki se je kljub prenehanju veljave še uporabljal za odškodninske postopke imetnikov izbrisanih kvalificiranih pravic zoper Banko Slovenije. Državnemu zboru je naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v šestih mesecih, odškodninske postopke pa je do odprave protiustavnosti prekinilo. Prekinjeni postopki so se nadaljevali z uveljavitvijo ZPSVIKOB 19. 12. 2019, vendar je Ustavno sodišče ugodilo predlogu Banke Slovenije za zadržanje izvrševanja ZPSVIKOB do končne odločitve o njeni zahtevi za oceno ustavnosti (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-4/20 z dne 5. 3. 2020, Uradni list RS, št. 19/20). S to odločitvijo je Ustavno sodišče odredilo, da se odškodninski postopki zoper Banko Slovenije znova prekinejo.

zaključek, da je v tej zadevi treba odstopiti od običajne zahteve po izčrpanju pravnih sredstev, ki bi v okoliščinah primera zanje delovala pretrdo.

10. Po presoji Ustavnega sodišča pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZPSVIKOB odpirajo tudi pomembna ustavnopravna vprašanja, ki so tesno povezana z vprašanji iz zadeve št. U-4/20, v kateri je Ustavno sodišče zadržalo izvrševanje ZPSVIKOB.

11. Ustavno sodišče je pobudnikom zato priznalo pravni interes za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZPSVIKOB in je pobude sprejelo v obravnavo ter začelo postopek za oceno ustavnosti zakona (2. točka izreka).

C.

12. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena in tretjega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju o tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je sklep sprejelo soglasno.

dr. Rajko Knez
Predsednik