



Številka: U-I-4/20-66

Datum: 16. 2. 2023

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Banke Slovenije, na seji 16. februarja 2023

odločilo:

Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (Uradni list RS, št. 72/19) se razveljavi.

OBRAZLOŽITEV

A.

Navedbe predlagateljice

1. Predlagateljica navaja, da vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 4., 5., 6., 7., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 27., 28., 29., 35., 36., 37., 38., 40., 41., 43. in 44. člena Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (v nadaljevanju ZPSVIKOB) ter 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). Navaja, da je zahteva dovoljena po sedmi alineji prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). ZPSVIKOB naj bi urejal tudi konkretne postopke, ki jih mora voditi predlagateljica. Poleg tega naj bi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-283/00 z dne 13. 9. 2001 (Uradni list RS, št. 79/01, in OdlUS X, 151) izhajala širša razlaga sedme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS. Predlagateljica meni, da ZPSVIKOB zahteva uporabo 350.a člena ZBan-1 tudi po prenehanju njegove veljavnosti.

2. Predlagateljica uvodoma zatrjuje, da mora Ustavno sodišče pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava Evropske unije (v nadaljevanju EU), upoštevati primarno in sekundarno pravo EU ter sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU). Navaja, da iz tretjega odstavka 3.a člena Ustave izhaja zahteva, da morajo vsi državni organi, tudi Ustavno sodišče, pri izvrševanju svojih pristojnosti uporabljati pravo EU v skladu s pravno ureditvijo te organizacije. Učinek prava EU v notranjem pravnem redu naj bi bil odvisen od temeljnih načel prava EU. Po mnenju predlagateljice so zakonske določbe, ki jih izpodbija z zahtevo, v neskladju ne le z določbami Ustave (in to z 2., 3., 14., 22. in 23. členom ter s prvim odstavkom 152. člena Ustave), pač pa tudi s 123. in 130. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU), 7. členom Protokola št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju Protokol št. 4), ki je priloga in sestavni del PDEU, ter z Direktivo 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27. 6. 2013 – v nadaljevanju Direktiva 2013/36/EU).

3. Predlagateljica pojasnjuje, da je njena neodvisnost – kot članice Evropskega sistema centralnih bank (v nadaljevanju ESCB) – zajamčena tako s prvim odstavkom 152. člena Ustave kot tudi s 130. členom PDEU in v sekundarni zakonodaji EU. Opozarja tudi na prepoved monetarnega financiranja iz 123. člena PDEU in Uredbe Sveta (ES) št. 3603/93 z dne 13. decembra 1993 o opredelitvi pojmov za uporabo prepovedi iz členov 104 in 104b(1) Pogodbe (UL L 332, 31. 12. 1993). Predlagateljica se, s sklicevanjem na stališča Evropske centralne banke (v nadaljevanju ECB), zavzema za široko razlago te prepovedi, ki naj velja tudi za morebitno centralnobančno financiranje opravljanja funkcij drugih organov javnega sektorja oziroma njegovih obveznosti do tretjih oseb.

4. Naložitev odgovornosti predlagateljici za plačilo odškodnin nekdanjim imetnikom¹ naj bi nasprotovala tako finančni samostojnosti centralne banke (152. člen Ustave in 130. člen PDEU) kot tudi načelu prepovedi monetarnega financiranja iz 123. člena PDEU. Ob sklicevanju na razlago Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28) predlagateljica izpostavlja, da ji 350.a člen ZBan-1 protiustavno, ne glede na krivdo oziroma protipravnost ravnanja, nalaga povračilo škode vsakemu nekdanjemu imetniku, za katerega se izkaže, da mu je zaradi izrečenega ukrepa nastala večja škoda, kot bi mu nastala, če

¹ Glej prvo alinejo 1. člena ZPSVIKOB. ZPSVIKOB z nekdanjimi imetniki označuje "nekdanje delničarje oziroma delničarke ali upnike oziroma upnice banke, katerih delnice banke ali obveznosti banke so deloma ali v celoti prenehale, ali druge osebe, katerih pravice so prizadete zaradi učinkov odločbe Banke Slovenije, s katero je bil izrečen izredni ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke na podlagi 261.a člena Zakona o bančništvu".

ukrep ne bi bil izrečen. Šlo naj bi za bistveno strožjo odgovornost, kot sicer zadeva druge organe pri izvajanju javnih pooblastil. Prepoved monetarnega financiranja naj ne bi dopuščala, da se financiranje take rešitve naloži predlagateljici. Predlagateljica naj pri reševanju bank ne bi delovala samostojno, ampak naj bi morala upoštevati predpise in stališča državnih organov ter institucij EU. Po njenem mnenju je Republika Slovenija v letih 2013 in 2014 nanjo prenesla esencialno državno nalogo reševanja bank, pri kateri naj predlagateljica ne bi izvajala nalog centralne banke v njenem ustavnopravnem pomenu in zasledovala svojega temeljnega cilja stabilnosti cen, pač pa naj bi brez ustrezno urejenega financiranja izvajala prenesene naloge države.

5. V zvezi s prepovedjo monetarnega financiranja predlagateljica nadaljuje, da je bilo izvajanje izrednih ukrepov po ZBan-1 državna naloga v poudarjenem javnem interesu, da se prepreči stečaj bank, s tem pa ohrani stabilnost finančnega sistema. Predlagateljica meni, da zato ne sme biti zavezanka za zagotavljanje sredstev za izplačilo odškodnin za škodo, nastalo pri izvrševanju izrednih ukrepov (razen kolikor bi odgovarjala za škodo, ki je neposredna posledica njenih krivdnih kršitev, pod enakimi pogoji kot drugi nosilci javnih pooblastil). Zakonodajalec naj predlagateljici ne bi smel naložiti bremena financiranja odškodninske sheme, ki daje upravičenja do povračil škode ne glede na protipravnost njenega ravnanja ali ravnanja drugih institucij.

6. Toliko bolj naj bi 123. člen PDEU prepovedoval, da se predlagateljici naloži financiranje pavšalnih nadomestil kot socialnega transferja in (po vsebini) obveznosti države do tretjih oseb. Ureditev pavšalnih nadomestil naj bi tudi grobo kršila načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, in sicer zaradi domnevno arbitrarnega kriterija bruto dohodka leta 2013, ki naj ne bi odražal dejanskega socialnega položaja nekdanjih imetnikov.

7. V zvezi s finančno neodvisnostjo centralne banke (130. člen PDEU, 152. člen Ustave) predlagateljica izpostavlja, da države ne smejo spraviti nacionalnih centralnih bank (v nadaljevanju NCB) v položaj, v katerem imajo nezadostna finančna sredstva za izpolnjevanje svojega mandata v nezmanjšanem obsegu (tako nalog, povezanih z ESCB, kot nacionalnih nalog) ali nezadosten neto lastniški kapital. Predlagateljica izjavlja, da države članice ne smejo ovirati centralne banke pri oblikovanju rezerv do ravni, ki je potrebna, da lahko kot članica ESCB izpolnjuje svoje naloge. V tej zvezi predlagateljica navaja, da mora centralna banka ohraniti zadostne zmožnosti oblikovanja rezerv za finančna tveganja zaradi nastopa morebitne finančne nestabilnosti. Protiustavna naj bi bila ureditev ZPSVIKOB, ki prihodnje dobičke predlagateljice (deloma pa tudi obstoječe splošne rezerve) preusmerja v financiranje tipično državnih nalog – reševanja bank in socialne problematike.

8. V zvezi z 10. členom ZPSVIKOB (javna objava dokumentov in povzetkov dokumentov na spletu) predlagateljica zatrjuje neskladje s 53. in 54. členom Direktive

2013/36/EU. Ta direktiva naj bi omejevala razkrivanje zaupnih informacij o nadzorovanih subjektih, pridobljenih pri opravljanju nadzorniških nalog. Po stališču predlagateljice so poročila o obremenitvenih testih,² ocene vrednosti sredstev bank in poročila o pregledih kakovosti sredstev bank poklicna skrivnost oziroma zaupne informacije v smislu 53. člena Direktive 2013/36/EU in zato ne morejo biti predmet javnega razkritja, kakršnega zahteva 10. člen ZPSVIKOB (torej razkritja celotni javnosti). Ti dokumenti naj bi lahko vsebovali zaupne informacije, ki se nanašajo ne le na zadevno banko, pač pa tudi na stranke posamezne banke ali druge nasprotno stranke. Te zaupne informacije naj bi se lahko razkrile le v obliki povzetka ali zbirnih informacij, tako da posameznih kreditnih institucij ni moč prepoznati.

9. Ureditvi virtualnih podatkovnih sob (11. do 23. člen ZPSVIKOB) predlagateljica očita nesorazmeren poseg v "varstvo osebnih podatkov, poklicnih skrivnosti in ostalih varovanih kategorij podatkov".³ Predlagateljica v sistemu virtualnih podatkovnih sob vidi grožnjo škode za tekoče poslovanje subjektov (bank in njihovih komitentov), katerih zaupni finančni podatki bodo na voljo zelo širokemu krogu upravičencev. Tako široko razkritje, kot ga določa 13. člen ZPSVIKOB, naj niti ne bi bilo potrebno za vložitev tožb nekdanjih imetnikov po 25. členu ZPSVIKOB. Zaradi obrnjenega dokaznega bremena naj bi namreč predlagateljica morala dokazati, da niso izpolnjeni pogoji za prisoditev odškodnine. Po mnenju predlagateljice tako za trditveno podlago tožb zadošča dvom o potrebnosti in pravilnosti izrečenih ukrepov Banke Slovenije (za tožbeno konkretizacijo tega dvoma pa naj tožniki ne bi potrebovali zaupnih informacij). Predlagateljica meni, da bi o morebitnih zahtevah tožnikov ali skupin tožnikov za dovolitev dostopa do posameznih zaupnih informacij (ki so po veljavni ureditvi na voljo v virtualni sobi) lahko odločalo sodišče (kot naj bi to po veljavni ureditvi za druge podatke urejal 33. člen ZPSVIKOB). Po njeni oceni naj izpodbijana ureditev sploh ne bi odpravljala informacijskega neravnovesja med njo in nekdanjimi imetniki. Nekdanji imetniki naj večinoma ne bi imeli poglobljenega znanja za razumevanje finančnih podatkov in zaključkov iz dokumentacije virtualnih sob.

10. Predlagateljica v splošnem zagovarja stališče, da odločanje sodišč o njeni odškodninski odgovornosti pomeni po vsebini tudi sodno presojo celovite ocene kreditnih institucij članic euroobmočja (v delu za Republiko Slovenijo), katere del naj bi bil tudi pregled kakovosti sredstev bank po stanju na dan 31. 12. 2013, pri katerem je sodelovala tudi ECB, na podlagi enotne metodologije in harmoniziranih opredelitev.

² Ne pa tudi sam izid obremenitvenih testov.

³ Tudi argumentacijo v zvezi z 22. členom ZPSVIKOB je treba razumeti tako, da se nanaša zgolj na tri vrste dokumentov, katerih dostopnost v virtualni podatkovni sobi predlagateljici nalaga 22. člen ZPSVIKOB (poročila o obremenitvenih testih, ocene vrednosti sredstev in poročila o pregledih kakovosti sredstev), in tako, da se nanaša na dostopnost teh dokumentov vsem nekdanjim imetnikom in njihovim pooblaščenecem – glej tudi predlog četrtega predhodnega vprašanja na 44. strani zahteve predlagateljice za oceno ustavnosti.

Zato naj bi ECB nasprotovala temu, da lahko nacionalno sodišče izvede sodno presojo celovite ocene. Za tako presojo naj nacionalna sodišča ne bi bila pristojna.

11. Členi 27 do 29 ZPSVIKOB naj bi bili v neskladju z načelom jasnosti in pomenke določljivosti, ki je sestavni del načela pravne države iz 2. člena Ustave. Prav tako naj bi predlagateljici onemogočali učinkovito izvrševanje pravice iz 22. člena Ustave. Prevelika ohlapnost določb o vročanju tožb predlagateljici naj bi omogočala arbitrarno ravnanje sodišč. Predlagateljica poleg tega v okoliščinah množičnega spora z velikim številom tožnikov vidi v kombinaciji (po njenem mnenju) prekratkega roka za odgovor na tožbe z obrnjenim dokaznim bremenom kršitev 22. člena Ustave tako z vidika pravice do izjave kot tudi z vidika enakosti orožij. Po njenem mnenju bi bila ustavnoskladna edino ureditev, ki bi določala sukcesivno vročanje paketov tožb, ki se nanašajo na isto odločbo predlagateljice, tako da bi imela predlagateljica rok šest ali devet mesecev za pripravo odgovora na vsako posamezno skupino tožb.

12. V tretjem odstavku 29. člena ZPSVIKOB predlagateljica vidi posebno obliko enotnega sosporništva, ki naj bi onemogočalo učinkovito izvrševanje njene pravice do izjave. Raztezanje učinkov pravnih dejanj posameznega tožnika v korist drugih tožnikov naj bi predlagateljici preprečevalo učinkovito obrambo. Peti odstavek 35. člena ZPSVIKOB naj bi bil sporen z vidika načela neodvisnosti centralne banke in prepovedi monetarnega financiranja. Lajšanje finančnega bremena tožnikov naj bi bilo naloga države. Možnosti pridobitve pisnih pojasnil institucij EU (36. člen ZPSVIKOB) predlagateljica ne ocenjuje za zadostno. Trdi, da je sodelovanje institucij EU glede na naravo obravnavanih zahtevkov bistvenega pomena za razjasnitev odločilnih dejstev. Zahteva po enakosti orožij v postopku (22. člen Ustave) naj bi zahtevala ustvaritev zakonske podlage za zaslišanje predstavnikov institucij EU oziroma (kot navaja predlagateljica) za njihovo sodelovanje v kot "pomočnikov sodišča". Pravilo o sodbi o temelju (37. člen ZPSVIKOB) naj bi bilo protiustavno nejasno, kar naj bi bilo v neskladju tudi s pravico do izjave (22. člen Ustave) predlagateljice. Nejasnost predlagateljica očita tudi 38. členu ZPSVIKOB. Hkrati naj bi bila določba v neskladju s pravico do izjave zaradi prekratkega roka za vsebinske odgovore na vse zahtevke o višini.

13. Predlagateljica zatrjuje, da odsotnost posebne ureditve v ZPSVIKOB o povračilu stroškov predlagateljici v primeru uspeha v pravdi posega v njeno finančno neodvisnost ter v pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Iz njenih navedb izhaja, da meni, da bi moral zakon urejati tudi povrnitev njenih stroškov za zapovedane aktivnosti iz predpravdne faze (prevodi dokumentov v tujem jeziku, stroški dostave dokumentov za virtualno podatkovno sobo, stroški njihove priprave itd.).

14. Splošen zaključek predlagateljice je, da jo procesna ureditev ZPSVIKOB postavlja v bistveno slabši procesni položaj v razmerju do nekdanjih imetnikov. Učinkovito

dokazovanje neutemeljenosti odškodninskih zahtevkov naj bi ji bilo s kumulativnim učinkom izpodbijanih določb skoraj onemogočeno.

15. Člen 41 ZPSVIKOB (nadzor nad uporabo dokumentov in podatkov iz virtualne podatkovne sobe) naj bi vseboval vgrajeno tveganje konflikta interesov. Tako nalaganje velikih dodatnih obremenitev predlagateljici naj bi krnilo njeno funkcionalno neodvisnost, ker naj bi morala pomemben del svojih resursov preusmeriti v izvajanje zadevnega nadzora, kar naj bi otežilo izvrševanje drugih njenih nalog, vključno z zagotavljanjem stabilnosti cen.

16. Predlagateljica je predlagala, naj Ustavno sodišče predloži v predhodno odločanje SEU več vprašanj glede razlage primarnega in sekundarnega prava EU, ker meni, da je odločitev o njih ključna za presojo izpodbijanih določb.

Odgovor Državnega zbora

17. Državni zbor je odgovoril na zahtevo. Ker naj naloge predlagateljice, ki se nanašajo na bonitetni nadzor nad finančnimi institucijami in njihovo reševanje, ne bi spadale med naloge monetarne politike, naj že zato ne bi mogle biti predmet prepovedi monetarnega financiranja. Državni zbor meni, da ureditev iz 40. člena ZPSVIKOB zadostno varuje rezerve predlagateljice in s tem njeno neodvisnost. Iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 naj ne bi izhajalo, da predlagateljica ne bi smela biti odškodninsko zavezana nasproti nekdanjim imetnikom. Za Državni zbor je pavšalno nadomestilo shema izvensodnega varstva za vlagatelje, na katerih socialni položaj je izbris lahko vplival. Upošteva tudi potencialno višino pavšalnih nadomestil, naj njihova izplačila ne bi mogla ogroziti neodvisnosti predlagateljice in kršiti prepovedi monetarnega financiranja.

18. V zvezi z razkrivanjem poklicnih skrivnosti Državni zbor opozarja na stališča Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-295/13 in poudarja, da ZPSVIKOB nekdanjim imetnikom omogoča učinkovito sodno varstvo, ne da bi bil dostop do dokumentov nesorazmerno širok. To naj bi omogočal tristopenjski režim dostopa (javna objava na spletu, virtualna podatkovna soba, pravica iz 24. člena ZPSVIKOB).⁴ Javna objava po 10. členu ZPSVIKOB naj bi izključevala objavo zaupnih ali osebnih podatkov ali poslovne skrivnosti. Namen virtualne sobe naj bi bil, da se tožnikom omogoči, da vložijo tožbo, ki bo "zadostila trditveni podlagi". Po mnenju Državnega zbora drugi odstavek 11. člena ZPSVIKOB vsebuje ustrezna jamstva za preprečitev zlorabe možnosti dostopa do dokumentov. V splošnem naj bi ZPSVIKOB vseboval ustrezna varovala proti neupravičenemu in prekomernemu razkritju podatkov.

⁴ Poleg navedenega Državni zbor sicer omenja tudi možnost predloga tožnika iz prvega odstavka 33. člena ZPSVIKOB, da sodišče naloži predložitev določenega dokumenta ali razkritje določenega podatka.

19. Državni zbor zavrača tudi trditve predlagateljice o protiustavnosti procesnih določil ZPSVIKOB in navaja, da gre pri njih predvsem za vzpostavljanje ustreznega procesnega ravnotežja med strankami. Ne dvomi, da bo Ustavno sodišče ustavnoskladno razložilo ZPSVIKOB. Pravne praznine glede povračila stroškov naj ne bi bilo, saj naj bi se uporabljal Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – v nadaljevanju ZPP).

Mnenje Vlade

20. Mnenje o zahtevi je podala Vlada. Meni, da predlagateljica ni aktivno legitimirana za vložitev te zahteve za oceno ustavnosti, ker zahteva ni bila vložena v zvezi s postopki, ki jih sama vodi (razen kolikor izpodbija 4. do 7. člen ZPSVIKOB). Dalje navaja, da je predlagateljica izključno odgovorna za izredne ukrepe, ki jih je samostojno sprejela v letih 2013 in 2014, ko naj noben drug organ ne bi vplival na njene odločitve (prav zaradi njene neodvisnosti). Tudi stresni testi in pregledi kakovosti aktive bank naj bi bili izvedeni "pod njenim okriljem". Vlada meni, da pravo EU ne narekuje take razlage neodvisnosti predlagateljice, ki bi omejila njeno odškodninsko odgovornost. Izplačilo odškodnin nekdanjim imetnikom naj ne bi moglo vplivati na njeno finančno, funkcionalno, personalno ali operativno neodvisnost. Vlada se strinja, da mora predlagateljica razpolagati s finančnimi sredstvi za opravljanje svojih nalog, vendar izpostavlja, da naj bi ZPSVIKOB vseboval številne varovalke za ohranitev finančnega položaja predlagateljice. Pri tem se sklicuje predvsem na razporejanje presežkov v namenske rezerve po prvem odstavku 40. člena ZPSVIKOB in na omejitve črpanja iz splošnih rezerv za plačilo odškodnin (tretji odstavek 40. člena ZPSVIKOB). Rezerve predlagateljice naj bi bile trenutno razmeroma visoke. Izvrševanje ZPSVIKOB naj ne bi moglo ogroziti opravljanja denarne funkcije v okviru Eurosistema.⁵ Vlada utemeljuje, da je kapitalaska ustreznost predlagateljice nad povprečjem Eurosistema in da predlagateljica izplačuje enega nižjih deležev letnega presežka v proračun države.

21. Po mnenju Vlade plačilo odškodnine nekdanjim imetnikom ni plačilo obveznosti države in ni financiranje naloge države – od izplačila odškodnine naj država ne bi imela nobene koristi. Tretji odstavek 35. člena Protokola št. 4 naj bi določal, da se odgovornost NCB določi z nacionalno zakonodajo. Pravo EU naj ne bi nasprotovalo izpodbijani ureditvi iz ZBan-1 in ZPSVIKOB. Vlada trdi, da Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-295/13 ni podvomilo o ustavnosti ureditve odškodninske odgovornosti predlagateljice. ZBan-1 naj bi urejal odškodninsko odgovornost predlagateljice pri izvajanju njenih pooblastil od leta 2012 naprej. Direktiva 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES,

⁵ Eurosistem sestavljajo ECB in NCB držav članic EU, katerih valuta je euro (prvi odstavek 282. člena PDEU).

2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 173, 12. 6. 2014 – v nadaljevanju Direktiva 2014/59/EU) in Uredba (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL L 225, 30. 7. 2014) naj v času izreka izrednih ukrepov ne bi veljali. V vsakem primeru pa naj iz njiju niti ne bi izhajalo, da se predlagateljica zavaruje pred izplačilom odškodnin nekdanjim imetnikom.

22. Obrnjeno dokazno breme in postrožena odgovornost predlagateljice naj bi sledila odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-295/13. Izredni ukrepi naj bi bili izvedeni ob upoštevanju Sporočila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (UL C 216, 30. 7. 2013).

23. V zvezi s pavšalnim nadomestilom Vlada meni, da je pričakovani obseg izplačil glede na postavljene kriterije minimalen. Tudi Vlada ta institut šteje za socialni korektiv za določene vlagatelje – fizične osebe.

24. Vlada vidi temelj za objavo zaupnih dokumentov in informacij že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-295/13, ki naj bi zahtevala poln vpogled tožnikov v listine v zvezi z odpisom ali konverzijo. Trdi, da ZPSVIKOB vsebuje ustrezna varovala za njihovo zaupnost, in poudarja, da imajo dostop v virtualno podatkovno sobo le nekdanji imetniki in njihovi pooblaščenca za namen uveljavljanja tožbenih zahtevkov. Poleg tega zatrjuje, da Direktiva 2013/36/EU ne more biti podlaga za zaupnost dokumentacije iz ZPSVIKOB, in sicer tako zaradi datuma uveljavitve navedene direktive kakor tudi zaradi dejstva, da se navedena direktiva nanaša na zaupne informacije, pridobljene med opravljanjem nalog bonitetnega nadzora, ne pa pri izvajanju nalog reševanja bank, v zvezi s čimer naj bi predlagateljica sprejela sporne izredne ukrepe. Pravo EU naj bi obveznost varovanja poklicne skrivnosti v zvezi z informacijami, ki jih je predlagateljica pridobila pri izvajanju nalog reševanja, vzpostavilo šele z Direktivo 2014/59/EU (ki naj se ne bi uporabila za sporne izredne ukrepe). Brez dostopa nekdanjih imetnikov do dokumentov, kot so poročila o izvedbi stresnih testov, pregledi kakovosti sredstev in ocene vrednosti sredstev, naj nekdanji imetniki ne bi mogli oblikovati trditvene podlage tožbenih zahtevkov. Sicer pa Vlada pojasnjuje, da je razkritje teh nadzorniških informacij nekdanjim imetnikom upravičeno že zaradi povezanosti z ukrepom prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti, ki naj bi po določenih merilih ustrezal posebnemu insolvenčnemu postopku. Dejstvo, da predlagateljica po 41. členu ZPSVIKOB izvršuje nadzor nad uporabo zaupnih dokumentov in podatkov iz virtualne sobe, naj nikakor ne bi vplivalo na njen procesni položaj v sodnih postopkih.

25. Predvideno zalaganje stroškov za izvedbo dokaza s skupino izvedencev (peti odstavek 35. člena ZPSVIKOB) naj bi bilo namenjeno učinkovitosti sodnega varstva vlagateljev in zagotovitvi procesnega ravnotežja s predlagateljico. Vlada pravilo o izdaji sodbe o temelju (37. člen ZPSVIKOB) zagovarja s stališčem, da se kasnejše odločanje o višini tako poenostavi in pospeši, da se zagotovi uniformnost odločanja v množičnih sporih in da se poveča možnost sklenitve sodne poravnave. Glede 27. do 29. člena ZPSVIKOB Vlada zavrača teze zahteve o protiustavni nedoločnosti in v delu podaja njihovo razlago. V splošnem meni, da ureditev spoštuje zahteve 22. člena Ustave. Rok za odgovor na zahtevek o višini (38. člen ZPSVIKOB) naj bi upošteval, da bo po izdani sodbi o temelju obravnava tožbenih zahtevkov po višini "bolj kot ne matematični izračun".

26. Stresni testi in pregledi kakovosti sredstev, ki so bili podlaga za izbris kvalificiranih obveznosti bank, naj bi bili opravljeni v skladu s slovensko zakonodajo, in ne kot del celovite ocene, ki naj bi jo izvajala ECB. Slovenska sodišča naj bi zato smela znotraj odškodninskih postopkov po 350.a členu ZBan-1 in ZPSVIKOB presojeti pravilnost izvedbe stresnih testov in pregledov kakovosti sredstev ter osnovno metodologijo za njihovo izvedbo.

27. Vlada se ne strinja s predlogi predlagateljice za postavitve SEU vprašanj za predhodno odločanje in podaja svoj predlog takega vprašanja.

Stališče Ministrstva za finance

28. Stališče o zahtevi je posebej podalo tudi Ministrstvo za finance. Navaja, da je namen ZPSVIKOB zagotoviti učinkovit postopek sodnega varstva za nekdanje imetnike ob upoštevanju odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-295/13. Pri pripravi ZPSVIKOB naj bi bila temeljito preverjena vprašanja prava EU in opravljena ustrezna posvetovanja. Procesne določbe naj bi sledile tudi predlogom sodne veje oblasti. Ministrstvo v stališču omenja tudi možnost novele ZPSVIKOB, čeprav naj bi bil že obstoječi zakon "z vidika pravic nekdanjih imetnikov učinkovit in ustavno skladen".

Odgovor predlagateljice na odgovor Državnega zbora, mnenje Vlade ter stališče Ministrstva za finance o njeni zahtevi za oceno ustavnosti

29. Odgovor Državnega zbora, mnenje Vlade in stališče Ministrstva za finance so bili poslani predlagateljici, ki se je o njih izjavila.

30. Državni zbor naj bi zmotno razumel bistvo prepovedi monetarnega financiranja iz 123. člena PDEU. Presoja, ali je prišlo do kršitve te prepovedi, naj bi bila odvisna le od tega, ali odškodnina oziroma pavšalno nadomestilo po ZPSVIKOB izvirata iz obveznosti države ali iz obveznosti predlagateljice pri izvajanju njenih temeljnih centralnobančnih funkcij, ki tvorijo ustavnopravni pojem centralne banke. Reševanje bank prek izrekanja izrednih ukrepov je po mnenju predlagateljice bila naloga države,

ki jo je predlagateljica morala izvajati po zakonskem pooblastilu, država pa bi ji morala zanjo zagotoviti ustrezne pogoje in vire (tudi finančne). Zato naj bi bilo izplačevanje odškodnin in pavšalnih nadomestil iz sredstev predlagateljice po 123. členu PDEU prepovedano prevzemanje finančnega bremena za nekaj, kar je v temelju naloga države. Predlagateljica tudi meni, da se Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-295/13 v zvezi s pogoji njene odškodninske odgovornosti ni opredeljevalo do vidikov finančne neodvisnosti in načela prepovedi monetarnega financiranja. Predlagateljica se ne strinja s stališči Državnega zbora glede pavšalnih nadomestil ter dostopa do dokumentov in podatkov. Poudarja, da so poročila o obremenitvenih testih, pregledi kakovosti sredstev in ocene vrednosti sredstev, ki se nanašajo na posamezne nadzorovane banke, zaupne informacije po Direktivi 2013/36/EU.

31. V odgovoru na mnenje Vlade predlagateljica navaja, da se neodvisnost centralnih bank pri izvajanju nalog nadzora in reševanja sicer pojmuje drugače in "ožje" kot pri monetarni politiki (ker centralna banka ni nujno edini odločevalec in je odvisna tudi od odločitev drugih institucij, poleg tega naj bi bila skrb za finančno stabilnost tudi naloga Vlade). Vendar naj bi centralna banka kot organ reševanja svoje odločitve še vedno sprejemala neodvisno, čeprav v okviru predpisov, ki pa naj ji ne bi dopuščali take avtonomnosti in diskrecije kot pri denarni politiki. Tudi pri izvajanju teh nalog naj bi centralna banka morala ohraniti finančno neodvisnost, odgovornost centralne banke za tako izvedene naloge pa naj ne bi smela krniti njene zmožnosti opravljati osnovne naloge centralne banke oziroma kršiti prepovedi monetarnega financiranja. Konkretno naj bi imeli pri celotnem postopku sprejemanja izrednih ukrepov v letih 2013 in 2014 tako EU kot tudi Republika Slovenija pomembno vlogo. Zaradi tega naj odgovornosti za morebitne napake oziroma finančnega bremena za morebitne primanjkljaje ne bi bilo mogoče pripisati oziroma naložiti zgolj predlagateljici (ki svojo odškodninsko odgovornost po 350.a členu ZBan-1 in ZPSVIKOB razume kot objektivno⁶ in kot tako, da zanjo sploh niso pomembni kriteriji iz 223.a člena ZBan-1). Predlagateljica obširno pojasnjuje vlogo države in institucij EU v širšem kontekstu odločitve, da je treba ustvariti pogoje za sanacijo bančnega sistema z dodelitvijo državne pomoči. Vse ocene in odločitve v zvezi z izrednimi ukrepi naj bi predlagateljica sprejemala v tesnem sodelovanju z Vlado in naj pri tem torej ne bi bila popolnoma avtonomna. Republika Slovenija naj bi imela od izbrisa kvalificiranih obveznosti koristiti tako v smislu zaščite javnega interesa kot tudi zaradi posledične pridobitve 100 odstotkov kapitalskega deleža v saniranih bankah. Po oceni predlagateljice vsebina Direktive 2014/59/EU ni nepomembna pri presoji ustavnosti ZPSVIKOB (ker naj bi se določbe ZBan-1 o izrednih ukrepih sprejemale v luči vsebine navedene direktive). Predlagateljica navaja, da morajo biti pravila o odškodninski odgovornosti NCB vedno skladna s pravom EU.

32. Predlagateljica obširno pojasnjuje, zakaj bi glede na njeno kapitalsko stanje omejitev zmožnosti prihodnjega oblikovanja rezerv (ali celo neposredno poseganje v

⁶ Čeprav za to v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 ne najde podlage.

že oblikovane rezerve) poslabšala predlagateljico sposobnost pokrivanja izgub iz njenih primarnih nalog. Posebej opozarja, da so relevanten vir za pridobivanje podatkov o njenem kapitalu in rezervah njeni revidirani računovodski izkazi, ne pa statistična bilanca. Načelo finančne neodvisnosti naj bi zahtevalo, da ima predlagateljica vedno dovolj sredstev za nezmanjšano opravljanje vseh svojih nalog. V zvezi s pavšalnimi odškodninami izpostavlja stroškovno in administrativno breme vodenja postopkov v zvezi z njimi, sicer pa vztraja pri tezi o nesprejemljivosti financiranja socialnih transferjev s strani centralne banke z vidika prepovedi monetarnega financiranja in načela neodvisnosti (tako po Ustavi kot po pravu EU).

33. V zvezi z upoštevnostjo Direktive 2013/36/EU za dokumente, ki so bili izdelani pred njeno uveljavitvijo, predlagateljica navaja, da je dokument zaupen od takrat, ko to predpis določi, ne glede na datum njegovega nastanka.

34. Predlagateljica v odgovoru na stališče Ministrstva za finance ugotavlja, da ni jasno, kako naj bi Ustavno sodišče to stališče lahko upoštevalo pri odločanju o njeni zahtevi za oceno ustavnosti. Številne navedbe ministrstva naj bi bile zavajajoče, poleg tega naj ministrstvo niti ne bi moglo zagotoviti, da bo morebiten zakonski predlog na koncu sprejet.

Pridobivanje podatkov od predlagateljice

35. Ustavno sodišče je z dopisom z dne 16. 3. 2020 pozvalo predlagateljico, naj (a) mu predloži podatke o datumu nastanka dokumentov iz prvega odstavka 22. člena ZPSVIKOB⁷ in naj (b) mu pošlje vse dokumente, razen odločbe o izbrisu, iz prvega odstavka 22. člena ZPSVIKOB za (tedanjo) Abanko, d. d., Ljubljana.⁸ Predlagateljica je dokumente za Abanko, d. d., Ljubljana, Ustavnemu sodišču izročila na elektronskem nosilcu podatkov, s spremnim dopisom z dne 8. 6. 2020, katerega priloga je bil seznam dokumentacije na podatkovnem nosilcu v pisni obliki. V spremnem dopisu so bili vsebovani tudi podatki o datumu nastanka dokumentov iz prvega odstavka 22. člena ZPSVIKOB. Ker je predlagateljica zatrjevala, da so ti podatki in dokumenti bančna tajnost oziroma poslovna skrivnost, je Ustavno sodišče glede elektronskega nosilca podatkov in spremnega dopisa predlagateljice določilo poseben način uveljavljanja pravice Državnega zbora do seznanitve in opredelitve (z vpogledom v podatke in dokumente v prostorih Ustavnega sodišča). Državni zbor te možnosti ni izkoristil.

⁷ Ustavno sodišče je predlagateljici pojasnilo, da poskuša ugotoviti, ali so za odločitev o tej zahtevi relevantni dokumenti nastali pred 31. 12. 2013 (ko se je iztekel rok za prenos Direktive 2013/36/EU v slovenski pravni red) ali pozneje.

⁸ Navedena banka je bila izbrana naključno. Ustavno sodišče je potrebovalo vpogled v zadevno dokumentacijo vsaj za eno banko, da bi si lahko ustvarilo predstavo o točni vsebini navedenih dokumentov.

36. Ustavno sodišče je na podlagi smiselne uporabe četrtega odstavka 226. člena ZPP, na katero napotuje prvi odstavek 6. člena ZUstS, z dopisom z dne 6. 7. 2020 pozvalo predlagateljico, naj: (a) pojasni, ali je na spletu javno objavljeni dokument predlagateljice "Celovito poročilo o skrbnem pregledu bančnega sistema"⁹ dejansko "poročilo o obremenitvenih testih" iz sedme alineje prvega odstavka 22. člena ZPSVIKOB; (b) poda pojasnila glede statusa nekaterih drugih dokumentov iz elektronskega nosilca podatkov; (c) pojasni, kateri po njenem mnenju zaupni podatki, ki so bili izročeni Ustavnemu sodišču na elektronskem nosilcu podatkov, še niso bili javno objavljeni v Celovitem poročilu o skrbnem pregledu bančnega sistema.

37. Predlagateljica je na navedeni poziv odgovorila z vlogo z dne 22. 7. 2020, v kateri je navedla, da je javno objavljeno Celovito poročilo o skrbnem pregledu bančnega sistema dokument, ki predvsem vsebuje izid obremenitvenih testov,¹⁰ katerega javna objava je po tretjem odstavku 53. člena Direktive 2013/36/EU dovoljena. Predlagateljica je tudi pojasnila, kateri od Ustavnemu sodišču elektronsko izročeni dokumentov sestavljajo poročilo o obremenitvenih testih iz sedme alineje prvega odstavka 22. člena ZPSVIKOB (s tabelaričnimi prilogami), ki je po mnenju predlagateljice zaupno in ki ga je v konkretnem primeru izdelal zunanji izvajalec, nanj pa se je predlagateljica oprla pri izdaji odločb o izrednih ukrepih. Poleg tega naj bi bili na elektronskem nosilcu podatkov Ustavnemu sodišču izročeni še nekateri dokumenti iz devete alineje prvega odstavka 22. člena ZPSVIKOB (drugi dokumenti, na katerih je neposredno temeljila odločba Banke Slovenije). Predlagateljica je navedla tudi, da na spletu javno objavljeno Celovito poročilo o skrbnem pregledu bančnega sistema sicer deloma povzema vsebino poročila o obremenitvenih testih, vendar brez zaupnih informacij o posamezni banki. Nazadnje je predlagateljica ponudila pojasnila o točnih mestih v dokumentih na elektronskem nosilcu podatkov, kjer so varovani podatki, ki jih še ni javno objavila.

38. Ustavno sodišče je vlogo predlagateljice z dne 22. 7. 2020¹¹ vročilo v opredelitev Državnemu zboru. O vlogi je podala mnenje Vlada. Razen kratkega strinjanja s predlagateljico, da je "poročilo o obremenitvenih testih" iz ZPSVIKOB izvorno poročilo, ki ga je izdelal zunanji izvajalec, se Vlada v tem mnenju vsebinsko ne opredeljuje do omenjene vloge predlagateljice, k čemur je bil Državni zbor pozvan (pač pa podaja splošna stališča glede utemeljenosti zahteve za oceno ustavnosti). Ustavno sodišče zato mnenja Vlade ni upoštevalo pri odločanju in ga tudi ni vročilo predlagateljici v odgovor.

Začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanega zakona

⁹ Dosegljiv na spletni strani <www.bsi.si/publikacije/sanacija-bank-20132014/gradiva-povezana-s-skrbnim-pregledom-bank-201314>.

¹⁰ Poleg njega pa še nekatera, predvsem metodološka pojasnila.

¹¹ V tej vlogi sami po sebi ni bilo nobenih podatkov, ki bi se lahko šteli za zaupne.

39. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-4/20 z dne 5. 3. 2020 (Uradni list RS, št. 19/20) ugodilo predlogu predlagateljice in s sklepom, izdanim na podlagi prvega in tretjega odstavka 39. člena ZUstS, do končne odločitve zadržalo izvrševanje ZPSVIKOB (pri čemer je določilo tudi, na kakšen način se odločitev o zadržanju izvrševanja izvrši).

B. – I.

Nekatera procesna vprašanja

40. Vlada oporeka procesni legitimaciji predlagateljice za vložitev te zahteve za oceno ustavnosti, češ da ni bila vložena v zvezi s postopki, ki jih sama vodi (razen kolikor izpodbija 4. do 7. člen ZPSVIKOB). Ustavno sodišče je že v 20. točki obrazložitve sklepa št. U-I-4/20 sprejelo stališče, da v skladu z razvojem razlage procesne predpostavke iz sedme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS v ustavnosodni presoji za izpolnjenost pogojev za vložitev zahteve predlagateljice za oceno ustavnosti predpisa zadošča, da se v zadevi zastavlja vprašanje spoštovanja načela samostojnosti centralne banke iz prvega odstavka 152. člena Ustave v smislu, da mora predlagateljica izkazati, da bo za odločitev o ustavnosti izpodbijanega zakona treba razložiti in uporabiti navedeno ustavno načelo. V 21. točki obrazložitve navedenega sklepa je Ustavno sodišče navedlo, da je eno od bistvenih vprašanj, ki jih zahteva za oceno ustavnosti načena, prav vprašanje, ali je ZPSVIKOB v neskladju z načelom samostojnosti centralne banke iz prvega odstavka 152. člena Ustave ter z načelom neodvisnosti ECB in NCB iz 130. člena PDEU. Banki Slovenije naj zato ne bi bilo mogoče odreči položaja predlagateljice, ki ga zagotavlja sedma alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS, četudi predlagateljica očitka neskladja z načelom samostojnosti Banke Slovenije ne poveže z vsemi izpodbijanimi določbami ZPSVIKOB. Ustavno sodišče ne vidi razloga, da bi odstopilo od teh stališč iz sklepa o začasnem zadržanju izvrševanja.

41. Upoštevati je treba tudi po izdaji sklepa o začasnem zadržanju izvrševanja izdano odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-413/20 z dne 8. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 64/21, in OdlUS XXVI, 12), v kateri je Ustavno sodišče odločilo, da zaradi tega, ker je eno od odločilnih vprašanj v zadevi vprašanje spoštovanja načela samostojnosti centralne banke iz prvega odstavka 152. člena Ustave, Ustavno sodišče ne dvomi o izpolnjenosti pogojev iz sedme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS za odločanje o predlagateljčini zahtevi. Zato ni ovir za vsebinsko obravnavo predlagateljčine zahteve za oceno ustavnosti.

42. Predlagateljica navaja, da izpodbija tudi 350.a člen ZBan-1, ki naj ne bi več veljal, vendar naj bi se ZPSVIKOB nanj skliceval in tako zahteval njegovo uporabo tudi po prenehanju njegove veljavnosti. Ustavno sodišče je že v 4. točki obrazložitve sklepa št. U-I-12/20 z dne 17. 9. 2020 zapisalo, da 350.a člen ZBan-1, ki je urejal

odškodninsko varstvo nekdanjih imetnikov, sicer ne velja več, vendar pa je ZPSVIKOB zapovedal njegovo nadaljnjo uporabo. To je Ustavno sodišče utemeljilo s tem, da ZPSVIKOB na več mestih¹² odkazuje na 350.a člen ZBan-1 na način, iz katerega je mogoče sklepati, da se tudi v odškodninskih pravnih po ZPSVIKOB upoštevajo merila za odškodninsko odgovornost Banke Slovenije iz 350.a člena ZBan-1.

43. Prvi odstavek 350.a člena ZPSVIKOB je določal: "Delničarji, upniki in druge osebe, katerih pravice so prizadete zaradi učinkov odločbe Banke Slovenije o izrednem ukrepu, lahko zahtevajo od Banke Slovenije povrnitev škode ob upoštevanju 223.a člena tega zakona, če dokažejo, da je škoda, ki je nastala zaradi učinkov izrednega ukrepa, višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen." Čeprav Ustavno sodišče sledi svojim dosedanjim stališčem o nadaljnji uporabi navedene zakonske določbe, tu dodatno pojasnjuje, da to še ne pomeni, da bi se navedena določba ZBan-1 še vedno v celoti uporabljala tako, kot je bila prvotno zapisana. Brez dvoma se še uporablja tisti del prvega odstavka 350.a člena ZBan-1, ki se je glasil: "Delničarji, upniki in druge osebe, katerih pravice so prizadete zaradi učinkov odločbe Banke Slovenije o izrednem ukrepu, lahko zahtevajo od Banke Slovenije povrnitev škode ob upoštevanju 223.a člena tega zakona."¹³ Poleg navedenega dela prvega odstavka 350.a člena ZBan-1 se še uporablja tudi 223.a člen ZBan-1, kolikor ta nanj odkazuje. To izhaja iz razlogov, ki jih je Ustavno sodišče navedlo že v sklepu št. U-I-12/20, pa tudi iz dejstva, da bi se brez uporabe v tej določbi vsebovanega pravila v ureditvi odškodninske odgovornosti predlagateljice proti nekdanjim imetnikom kazala pravna praznina, ki je zgolj pravilo o obrnjenem dokaznem bremenu iz 31. člena ZPSVIKOB ne bi moglo zapolniti in o kateri ni mogoče sklepati, da jo je zakonodajalec želel. Zahtevo predlagateljice je po vsebini razumeti, da ne izpodbija celotnega 350.a člena ZBan-1, pač pa le del prvega odstavka, ki se glede na navedeno še uporablja.

44. Izpolnjeni so pogoji za vsebinsko presojo vseh določb ZBan-1 in ZPSVIKOB, ki jih predlagateljica izpodbija. To pomeni, da je poleg navedenega dela prvega odstavka 350.a člena ZBan-1 Ustavno sodišče presojalo še 4., 5., 6., 7., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 27., 28., 29., 35., 36., 37., 38., 40., 41., 43. in 44. člen ZPSVIKOB.

¹² Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-12/20 izpostavilo četrto alinejo 1. člena, prvi in tretji odstavek 3. člena, prvi odstavek 25. člena, 27. člen in prvi odstavek 29. člena ZPSVIKOB.

¹³ Preostanek prvega odstavka 350.a člena ZBan-1, torej besedilo: "če dokažejo, da je škoda, ki je nastala zaradi učinkov izrednega ukrepa, višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen", je bil nadomeščen z 31. členom ZPSVIKOB ("Banka Slovenije mora v postopkih po tem zakonu dokazati obstoj razlogov iz 253.a člena ZBan-1 in izpolnitev pogoja iz petega odstavka 261.a člena ZBan-1").

45. Nekdanji imetniki (Janez Žagar in drugi), ki v zadevi št. U-I-27/20 s pobudo, ki je bila v pretežnem delu s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-27/20 z dne 1. 4. 2021 sprejeta v obravnavo, izpodbijajo nekatere določbe ZPSVIKOB,¹⁴ so v tej zadevi (št. U-I-4/20) podali "predlog za priznanje položaja stranskega intervenienta", s katerim so zahtevali, da se jim vročijo vse vloge strank v zadevnem postopku za oceno ustavnosti ZPSVIKOB in ZBan-1, da se lahko o njih izjavijo. Ustavno sodišče predlog te skupine nekdanjih imetnikov razume kot njihovo prijavo udeležbe v tem postopku za oceno ustavnosti. Utemeljitev predloga je razumeti predvsem tako, da Janez Žagar in drugi menijo, da imajo pravico vplivati na postopek ocene ustavnosti ZPSVIKOB na zahtevo predlagateljice, saj naj bi bil ZPSVIKOB pravna podlaga za njihove odškodninske pravde proti predlagateljici, pri čemer sami nimajo možnosti vložiti zahteve za oceno ustavnosti.

46. Položaj Janeza Žagarja in drugih ni tak, da bi jim bilo mogoče priznati položaj udeležencev v tem postopku. V ustaljeni presoji Ustavnega sodišča ni veliko primerov, ko bi se v postopkih za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, priznala pravica do udeležbe t. i. "tretjim osebam" (torej tistim, ki niso predlagatelj,¹⁵ pobudnik,¹⁶ organ, ki je izdal izpodbijani akt¹⁷). Izoblikovalo se je na primer stališče, da so v postopku ocene ustavnosti zakona lahko udeležene tudi stranke iz postopkov pred sodišči, ki so bili prekinjeni zaradi vložitve zahteve po 23. členu ZUstS, vendar le, če udeležbo zahtevajo.¹⁸ Janez Žagar in drugi niso stranke iz takih postopkov. O njihovih stališčih o protiustavnosti nekaterih določb ZPSVIKOB se bo Ustavno sodišče izreklo v zadevi št. U-I-27/20. Niti iz Ustave niti iz ZUstS pa ne izhaja splošno upravičenje posameznikov sodelovati v postopku za oceno ustavnosti zakona, ki ga je začel drug subjekt, že zato, ker bo zakon v prihodnosti procesna ali vsebinska podlaga za odločanje v konkretnih sporih med njimi in tem subjektom (začeti postopek za oceno ustavnosti pa ne izvira iz takega konkretnega spora). Taka razlaga bi neobvladljivo razširila število udeležencev v postopkih t. i. abstraktne presoje.

B. – II.

¹⁴ Njihova pobuda se je najprej vodila pod št. U-I-62/20, vendar sta se pozneje ta zadeva in zadeva št. U-I-42/20 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združili z zadevo št. U-I-27/20.

¹⁵ Člena 23 in 23a ZUstS.

¹⁶ Drugi odstavek 24. člena ZUstS.

¹⁷ Prvi odstavek 28. člena ZUstS.

¹⁸ Glej npr. 8. do 10. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdiUS XX, 11), in 16. točko obrazložitve odločbe št. U-I-49/17, U-I-98/17 z dne 28. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 30/19, in OdiUS XXIV, 2).

Prekinitev postopka odločanja pred Ustavnim sodiščem, sodba SEU in temeljna izhodišča za upoštevanje prava EU v tej zadevi

47. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-4/20 z dne 14. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 16/21) prekinilo postopek za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZBan-1 in ZPSVIKOB do odločitve SEU v postopku predhodnega odločanja o naslednjih vprašanih glede razlage 123. in 130. člena PDEU, 7. in 21. člena Protokola št. 4 ter nekaterih določb Direktive 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 177, 30. 6. 2006, in nasl.– v nadaljevanju Direktiva 2006/48/ES) in Direktive 2013/36/EU:

a) Ali je treba 123. člen PDEU in 21. člen Protokola št. 4 razlagati tako, da prepovedujeta, da bi NCB, ki je članica ESCB, iz lastnih sredstev odškodninsko odgovarjala nekdanjim imetnikom izbrisanih finančnih instrumentov, o izbrisu katerih je odločila pri izvrševanju svoje zakonsko dodeljene pristojnosti izrednih ukrepov v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema, če se v poznejših sodnih postopkih izkaže, da pri izbrisu ni bilo spoštovano načelo, da ne sme biti noben imetnik finančnega instrumenta zaradi izrednega ukrepa na slabšem, kot če izrednega ukrepa ne bi bilo, če pri tem NCB odgovarja: (1) za škodo, ki jo je bilo mogoče predvideti iz dejstev in okoliščin, kakršne so bile v času odločanja centralne banke in ki jih je imela pred očmi ali pa bi jih morala imeti pred očmi centralna banka, in (2) za škodo, ki je posledica ravnanja oseb, ki so pri izvrševanju teh pristojnosti centralne banke delovale na podlagi njenega pooblastila, pri tem pa, upošteva je dejstva in okoliščine, s katerimi so razpolagale oziroma s katerimi bi morale ob upoštevanju pooblastil razpolagati, niso ravnale kot dober strokovnjak?

b) Ali je treba 123. člen PDEU in 21. člen Protokola št. 4 razlagati tako, da prepovedujeta, da bi NCB, ki je članica ESCB, iz lastnih sredstev izplačevala posebna denarna nadomestila delu nekdanjih imetnikov izbrisanih finančnih instrumentov (po kriteriju premoženjskega stanja) zaradi izbrisov, o katerih je odločila pri izvrševanju svoje zakonsko dodeljene pristojnosti izrednih ukrepov v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema, pri čemer za upravičenost do nadomestila zadošča, da je bil finančni instrument izbrisan, in ni pomembno, ali je bilo kršeno načelo, da ne sme biti noben imetnik finančnega instrumenta zaradi izrednega ukrepa na slabšem, kot če izrednega ukrepa ne bi bilo?

c) Ali je treba 130. člen PDEU in 7. člen Protokola št. 4 razlagati tako, da nasprotujeta, da bi bilo NCB naloženo plačilo odškodnin za škodo, nastalo kot posledica izvrševanja njenih zakonskih pristojnosti, v višini, ki lahko okrni njeno zmožnost za učinkovito opravljanje svojih nalog? Je v tej zvezi za

sklep, da je bilo kršeno načelo finančne neodvisnosti NCB, pomembno, pod kakšnimi zakonskimi pogoji je navedena odgovornost naložena?

d) Ali je treba 53. do 62. člen Direktive 2013/36/EU oziroma 44. do 52. člen Direktive 2006/48/ES, ki varujejo zaupnost pri bonitetnem nadzoru bank pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij, razlagati tako, da ti direktivi varujeta tudi zaupnost informacij, ki so bile pridobljene ali so nastale pri izvedbi ukrepov, ki so bili namenjeni reševanju bank zaradi zagotavljanja stabilnosti finančnega sistema, ko nevarnosti za solventnost in likvidnost bank ni bilo moč odpraviti z običajnimi ukrepi bonitetnega nadzora, ti ukrepi pa so se šteli za reorganizacijske ukrepe iz Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (UL L 125, 5. 5. 2001 – v nadaljevanju Direktiva 2001/24/ES)?

e) Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je treba 53. do 62. člen Direktive 2013/36/EU oziroma 44. do 52. člen Direktive 2006/48/ES glede varstva pri bonitetnem nadzoru pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij razlagati tako, da je za njihovo varstvo relevantna poznejša Direktiva 2013/36/EU tudi tedaj, ko gre za zaupne informacije, pridobljene ali nastale v času uporabe Direktive 2006/48/ES, če naj bi bile razkrite v času uporabe Direktive 2013/36/EU?

f) Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je prvi odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in prvi odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na prejšnje vprašanje) treba razlagati tako, da niso več zaupne informacije, ki so zajete z obveznostjo ohranitve poklicne skrivnosti, informacije, ki jih ima NCB kot nadzorni organ in ki so v določenem trenutku po svojem nastanku postale javne, oziroma informacije, ki bi lahko bile poslovna skrivnost, vendar so stare pet let ali več in se zato zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost? Je v primeru zgodovinskih informacij, starih pet let ali več, ohranitev statusa zaupnosti odvisna od tega, ali bi bila zaupnost lahko utemeljena iz drugih razlogov, kot pa je poslovni položaj nadziranih bank ali drugih podjetij?

g) Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je tretji odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in tretji odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na vprašanje pod točko e)) treba razlagati tako, da dovoljuje avtomatično razkritje zaupnih dokumentov, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki bi poskušale rešiti kreditno institucijo, in so pravno relevantni za odločitev sodišča v civilni odškodninski pravdi proti organu, pristojnemu za bonitetni nadzor, še pred začetkom pravnega postopka vsem potencialnim tožnikom in njihovim pooblaščencom, brez posebnega

konkretnega postopka odločanja o upravičenosti razkritja vsakega posameznega dokumenta vsakemu posameznemu upravičencu in brez tehtanja nasprotujočih si interesov v vsakem konkretnem primeru, in to celo, če gre za informacije v zvezi s kreditnimi institucijami, ki niso končale v stečaju ali prisilni likvidaciji, pač pa so bile deležne državne pomoči v postopku, v katerem so bili izbrisani finančni instrumenti delničarjev in podrejenih upnikov kreditnih institucij?

h) Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je drugi odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in drugi odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na vprašanje pod točko e)) treba razlagati tako, da dovoljuje vsem dostopno objavo na spletni strani zaupnih dokumentov oziroma njihovih povzetkov, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki bi poskušale rešiti kreditno institucijo, in so pravno relevantni za odločitev sodišča v civilni odškodninski pravdi proti organu, pristojnemu za bonitetni nadzor, če gre za informacije v zvezi s kreditnimi institucijami, ki niso končale v stečaju ali prisilni likvidaciji, pač pa so bile deležne državne pomoči v postopku, v katerem so bili izbrisani finančni instrumenti delničarjev in podrejenih upnikov kreditnih institucij, obenem pa je predpisano, da naj bi pri zadevni javni objavi na spletni strani bile prekrite vse zaupne informacije?

48. SEU je na zastavljena vprašanja s sodbo v zadevi *Banka Slovenije*, C-45/21, z dne 13. 9. 2022,¹⁹ odgovorilo tako:

"1. Člen 123(1) PDEU in člen 21.1 Protokola (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki določa, da je nacionalna centralna banka, ki je del Evropskega sistema centralnih bank, iz lastnih sredstev odgovorna za škodo, ki so jo utrpeli nekdanji imetniki finančnih instrumentov, ki jih je izbrisala na podlagi reorganizacijskih ukrepov v smislu Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij, ki jih je odredila ta centralna banka, kadar se v poznejšem sodnem postopku izkaže, da ta izbris bodisi ni bil nujen za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema bodisi so ti nekdanji imetniki finančnih instrumentov zaradi navedenega izbrisa utrpeli večje izgube, kot bi jih utrpeli v primeru stečaja zadevne finančne institucije, če je navedena centralna banka odgovorna le takrat, kadar so sama ali osebe, ki jih je pooblastila za delovanje v njenem imenu, resno kršile svojo dolžnost skrbnega ravnanja.

2. Člen 123(1) PDEU in člen 21.1 Protokola (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke je treba razlagati tako, da

¹⁹ Ustavno sodišče je sodbo SEU vročilo predlagateljici in Državnemu zboru. Predlagateljica je Ustavnemu sodišču poslala krajši komentar vsebine omenjene sodbe SEU.

nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki določa, da je nacionalna centralna banka, ki je del Evropskega sistema centralnih bank, iz lastnih sredstev v vnaprej določenih zgornjih mejah odgovorna za škodo, ki so jo utrpeli nekdanji imetniki finančnih instrumentov, ki jih je izbrisala na podlagi reorganizacijskih ukrepov v smislu Direktive 2001/24, ki jih je odredila ta nacionalna banka, zgolj pod pogojema, da:

- prvič, so ti nekdanji imetniki fizične osebe, ki imajo letni dohodek, nižji od zgornje
- meje, določene s to zakonodajo, in
- drugič, se navedeni nekdanji imetniki odpovejo uveljavljanju odškodnine za to škodo po drugi pravni poti.

3. Člen 130 PDEU in člen 7 Protokola (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki določa, da je nacionalna centralna banka, ki je del Evropskega sistema centralnih bank, odgovorna za škodo, povzročeno z izbrisom finančnih instrumentov na podlagi reorganizacijskih ukrepov v smislu Direktive 2001/24, ki jih je odredila ta centralna banka, v znesku, ki bi lahko vplival na njeno zmožnost učinkovitega izpolnjevanja svojih nalog in ki se financira po prednostnem vrstnem redu:

- z razporejanjem vseh dobičkov, ki jih je navedena centralna banka ustvarila od določenega datuma, v posebne namenske rezerve;
- z izplačilom iz splošnih rezerv iste centralne banke, ki ne sme presegati 50 % teh rezerv, in
- s posojilom, ki se obrestuje, pri zadevni državi članici.

4. Člen 33 Direktive 2001/24, člene od 44 do 52 Direktive 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij in člene od 53 do 62 Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES je treba razlagati tako: pravila, ki jih določajo ti členi, se ne uporabljajo za informacije, ki so bile pridobljene ali so nastale pri izvedbi reorganizacijskih ukrepov v smislu Direktive 2001/24 in ki niso bile predmet postopkov obveščanja ali posvetovanja iz členov 4, 5, 8, 9, 11 in 19 zadnje navedene direktive."

49. Republika Slovenija je s pristopom k EU na podlagi 3.a člena Ustave prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na EU.²⁰ Iz tretjega odstavka 3.a člena Ustave

²⁰ Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko,

izhaja, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU.²¹ Zaradi te ustavne določbe so temeljna načela prava EU, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave.²² Gre za temeljna načela prava EU, ki so zapisana v Pogodbi o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 326, 26. 10. 2012 – v nadaljevanju PEU), v PDEU ali jih je v sodni praksi razvilo SEU.²³ Temeljna načela prava EU so odločilnega pomena za določanje učinka prava EU v notranjem pravnem redu. Najpomembnejše je načelo primarnosti prava EU, ki pomeni, da ima v primeru neskladja med pravom držav članic in pravom EU slednje prednost pred pravom držav članic.²⁴

50. Ustavno sodišče pri izvrševanju svojih pristojnosti upošteva pravo EU tako, kot to iz njega izhaja.²⁵ To pomeni, da mora v postopku presoje predpisov pri razlagi

Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo in Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL L 236, 23. 9. 2003, in Uradni list RS, št. 12/04, MP, št. 3/04 – MPPEU).

²¹ Tretji odstavek 3.a člena Ustave določa: "Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij." Prvi in drugi odstavek 3.a člena Ustave pa določata procesne in vsebinske pogoje za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo (M. Avbelj, Slovensko ustavno pravo v odnosu do prava EU, v: I. Kaučič (ur.), Pomen ustavnosti in ustavna demokracija, znanstveni zbornik Dvajset let Ustave Republike Slovenije, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 346). Prvi odstavek 3.a člena Ustave je Republiku Sloveniji ustavnopravno omogočil oziroma ji omogoča prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, v prvi vrsti na EU, ter s tem Ustavi vsaj deloma odreka tisto moč, ki ji je bila v klasičnem državnopravnem duhu pripisana ob njenem sprejetju (M. Cerar v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 74).

²² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10), 32. točka obrazložitve.

²³ Prav tam. Podrobneje o temeljnih načelih, prav tam, 33. točka obrazložitve, ter odločba Ustavnega sodišča št. U-I-295/13, 67. točka obrazložitve (načelo primarnosti prava EU, načelo lojalnega sodelovanja, vključno z načelom lojalne razlage, načelo neposredne uporabe prava EU, načelo neposrednega učinka prava EU, načelo prenosa pristojnosti, načelo subsidiarnosti in načelo sorazmernosti). Primerjaj S. Nerad, Recepcija prava Evropske unije v nacionalno ustavno pravo: Ustavno sodišče med pravom Evropske unije in Ustavo, v: I. Kaučič (ur.), nav. delo, str. 383.

²⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/13, 67. točka obrazložitve.

²⁵ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 26. 9. 2013, 6. točka obrazložitve.

nacionalnega prava (Ustave in drugih predpisov) upoštevati pravo EU, in sicer tako, kot izhaja iz aktov EU oziroma kot se je razvilo v praksi SEU. Nacionalno pravo mora razlagati v luči prava EU, da se zagotovi njegova polna učinkovitost.²⁶ Poudariti pa je treba, da pravo EU na ta način zavezuje Ustavno sodišče le, kadar presoja predpise, s katerimi se izvaja pravo EU, oziroma kadar izvršuje svoje pristojnosti v okviru pravnih razmerij, ki zadevajo pravo EU.²⁷

51. Kot izhaja tudi iz 15. točke obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-4/20 z dne 14. 1. 2021, izpodbijane določbe ZPSVIKOB in ZBan-1 vplivajo na področje, na katerem pravotvorno dejavnost držav članic EU omejujejo pravila primarnega in sekundarnega prava EU. Zato se mora Ustavno sodišče pri odločanju o tej zahtevi za oceno ustavnosti opredeliti do trditev predlagateljice o vsebini in pomenu določenih pravil prava EU ter oceniti njihovo utemeljenost in njihov vpliv na odločitev o (ne)ustavnosti izpodbijanih določb. Ta pravila in tudi druga pravila prava EU,²⁸ na katera se predlagateljica izrecno ne sklicuje, vendar se kažejo kot (da bi bila lahko) vsebinsko povezana s predmetom odločanja, to je z vprašanjem ustavnosti izpodbijanih določb ZPSVIKOB in ZBan-1 v okviru trditev iz zahteve, mora Ustavno sodišče razložiti in jih upoštevati pri razlagi tako izpodbijanih zakonov kot Ustave ter pri presoji očitkov predlagateljice o kršitvah Ustave.²⁹

52. Ustavno sodišče mora pri razlagi izpodbijanih določb ZBan-1 in ZPSVIKOB ter Ustave oziroma pri odločanju o zahtevi za oceno ustavnosti upoštevati sodbo SEU v zadevi *Banka Slovenije*, ki je odgovorila na pravno upoštevna vprašanja o razlagi 123. in 130. člena PDEU, 7. in 21. člena Protokola št. 4 ter direktiv 2006/48/ES in 2013/36/EU. Za razlago prava EU je namreč izključno pristojno SEU.

B. – III.

Presoja skladnosti 40. člena ZPSVIKOB z načelom samostojnosti oziroma neodvisnosti centralne banke

53. Predlagateljica izpodbijanemu zakonu očita neskladje z drugim stavkom prvega odstavka 152. člena Ustave, ki določa, da je centralna banka samostojna v svojem delovanju in odgovarja neposredno Državnemu zboru.

54. Kot je Ustavno sodišče že pojasnilo,³⁰ v številnih pravnih redih zakonodaja centralni banki zagotavlja neodvisni položaj ali večjo operativno avtonomijo. To še

²⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12, 34. točka obrazložitve.

²⁷ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/13, 67. točka obrazložitve.

²⁸ To sta 21. člen Protokola št. 4 in Direktiva 2006/48/ES.

²⁹ Glej tudi 20. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-4/20.

³⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-413/20, 27. točka obrazložitve.

posebej velja za centralne banke, ki imajo izrecno določen cilj zagotavljanja stabilnosti cen.³¹ Zagotavljanje neodvisnosti centralnih bank zaradi varstva javnega interesa tudi v teoriji uživa široko podporo. Gre za argument monetarne neodvisnosti, tj. neodvisnosti centralne banke pri izvrševanju monetarne politike, usmerjene k stabilnosti cen.

55. Kako Ustavno sodišče razlaga samostojnost oziroma neodvisnost centralne banke, ki jo zagotavlja drugi stavek prvega odstavka 152. člena Ustave, je pojasnilo že v odločbi št. U-I-283/00. V njej je med drugim sprejelo stališče, da je vsak poseg zakonodajalca v samostojnost Banke Slovenije pri opravljanju njenih nalog in funkcij protiustaven (v nasprotju s prvim odstavkom 152. člena v zvezi z drugim odstavkom 3. člena Ustave). Pri opredelitvi neodvisnosti se je naslonilo na del teorije,³² ki opredeljuje štiri vidike samostojnosti centralne banke: institucionalnega, funkcijskega, personalnega in finančnega. Posamezne elemente neodvisnosti je Ustavno sodišče tudi podrobneje opredelilo, pri čemer je za finančno neodvisnost navedlo, da se nanaša na vprašanje zagotavljanja finančnih sredstev, potrebnih za učinkovito delo centralne banke.³³ V odločbi št. U-I-413/20 je Ustavno sodišče razmejilo med monetarno neodvisnostjo in neodvisnostjo bančnega nadzora (supervizije). Sprejelo je stališče, da nadzor bančnega poslovanja ni pristojnost oziroma naloga, ki opredeljuje ustavni pojem centralne banke, zato samostojnost (neodvisnost) centralne banke iz prvega odstavka 152. člena Ustave ne obsega neodvisnosti bančnega (ali drugega) nadzora, temveč monetarno neodvisnost, tj. neodvisnost centralne banke pri izvrševanju monetarne politike.³⁴

56. Odločbo št. U-I-283/00 je Ustavno sodišče sprejelo v času, ko Republika Slovenija ni bila članica EU. S članstvom v EU se je namreč spremenil tudi pravni položaj Banke Slovenije. Iz prvega odstavka 282. člena PDEU ter iz 1. in 14.3 člena Protokola št. 4 izhaja, da ECB in NCB sestavljajo ESCB, pri čemer so te NCB sestavni del tega sistema. Iz tega prav tako izhaja, da ECB in NCB, katerih valuta je euro – med katere spada Banka Slovenije – in ki sestavljajo Eurosistem, vodijo monetarno politiko EU. V skladu s prvim odstavkom 127. člena in drugim odstavkom 282. člena PDEU je glavni cilj ESCB ohranjanje stabilnosti cen, kot je poudarjeno tudi v 2. členu Protokola št. 4. Drugi odstavek 127. člena PDEU prav tako določa, da sta

³¹ R. M. Lastra, *International Financial and Monetary Law*, Oxford University Press, Oxford 2015, str. 67.

³² Za natančno analizo različnih vidikov (monetarne) neodvisnosti in še posebej neodvisnosti ECB glej R. Zagradišnik, *Položaj Evropske centralne banke v pravnem redu Evropske unije*, doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2014, str. 35–108.

³³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/00, 17. točka obrazložitve. Izpodbijani zakon je Ustavno sodišče zaradi posega v ustavno določeno samostojnost centralne banke razveljavilo, ker je posegal v njeno pristojnost, da samostojno predpisuje oziroma določa ukrepe denarne politike, za katere šteje, da so potrebni.

³⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-413/20, 33. točka obrazložitve.

temeljni nalogi ESCB med drugim opredeliti in izvajati monetarno politiko EU. Take naloge so tako prek ESCB naložene ne le ECB, ampak tudi NCB, kar zahteva njihovo tesno sodelovanje. Poleg tega v skladu z 9.2 členom Protokola št. 4 naloge, ki jih ima ESCB, izvajajo ECB ali NCB.

57. Kot je SEU že pojasnilo, je ESCB v pravu EU izvorni pravni sistem, ki združuje nacionalne institucije, in sicer NCB, in institucijo EU, in sicer ECB, ter ki zahteva tesno sodelovanje med njimi, pri čemer znotraj tega sistema prevladujeta drugačno razmerje in manj jasna ločnica med pravom EU in nacionalnimi pravnimi redi.³⁵ V tem zelo integriranem sistemu, ki ga PDEU in PEU določata za ESCB, imajo NCB in njihovi guvernerji hibridni status, saj so istočasno sicer nacionalni organi, vendar organi, ki delujejo v okviru ESCB, ki ga, kot je bilo že pojasnjeno, sestavljajo NCB in ECB.³⁶ Tesna vez med ECB in NCB pa je vidna tudi v nacionalnih predpisih, ki urejajo NCB. Čeprav imajo formalno značaj nacionalnih zakonov, je vsebina v bistvenih elementih določena s pravom EU.³⁷ Po začetku tretje faze Ekonomske in monetarne unije (EMU) države članice niso več proste pri sprejemanju zakonov, ki urejajo položaj NCB, ampak morajo zagotoviti usklajenost s pravom EU. Ta obveznost, ki je določena v 131. členu PDEU in ponovljena v 14.1 členu Protokola št. 4, obsega usklajenost cilja NCB s 127. členom PDEU, primarnost cenovne stabilnosti, usklajenost instrumentov denarne politike s tistimi, določenimi v Protokolu št. 4, končno pa tudi usklajenost institucionalne organizacije NCB z zahtevo po neodvisnosti NCB. Vse to bistveno omejuje organizacijsko avtonomijo, saj pravo EU določa bistvene elemente organizacije nacionalne institucije.³⁸

58. Iz opisanih razlogov mora Ustavno sodišče samostojnost (neodvisnost) centralne banke iz drugega odstavka 152. člena Ustave razlagati v tesnem sozvočju z razlago tega pojma v pravu EU, kot torej ta izhaja iz primarnega prava EU in sodne prakse SEU. Prav to je bil tudi razlog, da je Ustavno sodišče prekinilo postopek in zadevo predložilo SEU v predhodno odločanje, saj se je zastavilo vprašanje razlage prava EU, konkretno pa vprašanje razlage finančne neodvisnosti po 130. členu PDEU in morebitnega posega vanjo zaradi izpodbijane zakonske ureditve.

59. Že v odločbi št. U-I-283/00 je Ustavno sodišče pojasnilo, kaj opredeljuje centralno banko, pri čemer Ustava ne določa izrecno njenih nalog in ima torej zakonodajalec pri določanju njenih pooblastil široko polje proste presoje.³⁹ Kljub temu je mogoče

³⁵ Sodbi SEU v združenih zadevah *Rimšēvičs in ECB proti Republikai Latviji*, C-202/18 in C-238/18, z dne 26. 2. 2019, 69. točka obrazložitve, in zadevi *Evropska komisija proti Republikai Sloveniji*, C-316/19, z dne 17. 12. 2020, 83. točka obrazložitve.

³⁶ Sodba SEU v zadevi *Evropska komisija proti Republikai Sloveniji*, 83. točka obrazložitve.

³⁷ F. Snyder, *EMU Revisited*, v: P. Craig, G. De Búrca (ur.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford 1999, str. 463.

³⁸ R. Zagradišnik, nav. delo, str. 186.

³⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/00, 14. točka obrazložitve.

opredeliti dve zgodovinsko izoblikovani funkciji centralne banke (funkcijo banke bank in funkcijo uravnavanja količine denarja v obtoku⁴⁰), ki sta temeljni za učinkovito izvajanje nalog centralne banke in hrbtenica denarne politike.⁴¹ Ustavno sodišče je za primer, da zakon centralni banki ne bi dal vsaj navedenih funkcij (pristojnosti), ki se v teoriji in primerjalnem pravu štejeta za bistveni, navedlo, da potem taka banka v pravem pomenu besede ne bi bila centralna banka, ne glede na poimenovanje – ti funkciji sta torej vsebina ustavnega pojma "centralna banka".⁴²

60. V obravnavanem primeru izpodbijana zakonska ureditev ureja odškodninsko odgovornost Banke Slovenije, ki izvira iz izvajanja reorganizacijskih ukrepov v kreditnih institucijah v smislu Direktive 2001/24/ES. V zvezi s tem je SEU pojasnilo, da pri izvajanju reorganizacijskih ukrepov v kreditnih institucijah v smislu Direktive 2001/24/ES ne gre za nalogo, ki bi jo na podlagi prava EU imel ESCB na splošno oziroma konkretnije NCB. Temeljne naloge ESCB, ki opredeljujejo pojem centralne banke po pravu EU, so določene v drugem odstavku 127. člena PDEU in 3.1 členu Protokola št. 4, in sicer opredeliti in izvajati monetarno politiko EU, opravljati devizne posle v skladu z 219. členom PDEU, imeti in upravljati uradne devizne rezerve držav članic ter podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov. Med njimi torej ni izvajanja reorganizacijskih ukrepov v kreditnih institucijah v smislu Direktive 2001/24/ES.⁴³ Države članice so imele možnost, da izberejo organ za odločanje o izvedbi reorganizacijskih ukrepov, ki tako ni nujno centralna banka. Da država članica sicer izbere za opravljanje teh nalog centralno banko, z vidika prava EU ni sporno. NCB lahko namreč v skladu s 14.4 členom Protokola št. 4 opravljajo tudi funkcije, ki niso navedene v tem protokolu, razen če Svet ECB ugotovi, da so te funkcije v nasprotju s cilji in nalogami ESCB.⁴⁴ V skladu s 14.4 členom Protokola št. 4 NCB opravljajo tako funkcijo na lastno odgovornost in za svoj račun, za uvedbo ureditve, ki omogoča nastanek njihove odgovornosti za škodo, povzročeno pri opravljanju te funkcije, pa ni mogoče šteti, da ni združljiva z neodvisnostjo teh centralnih bank.⁴⁵ Odločilno pri tem je, da z nacionalnimi pravili, sprejetimi za ta namen, NCB ni mogoče – ne da bi bila

⁴⁰ To je treba razumeti širše kot vse instrumente, ki so v prvi vrsti namenjeni zagotavljanju stabilnosti cen, torej vodenju monetarne politike.

⁴¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/00, 14. točka obrazložitve. Prvotni *raison d'être* za ustanovitev centralne banke sta bila izdaja denarja in financiranje države, vendar se je razlog skozi čas spreminjal. Glej na splošno C. Goodhart, *The Evolution of Central Banks*, MIT Press, Cambridge 1988. Naloge centralnih bank se skozi čas spreminjajo. To je ugotovilo že ameriško prizivno sodišče v svoji sodbi *NML Capital, Ltd. v. Banco Central de la Republica Argentina*, 652 F 3d 172, 175 (2nd Cir 2011). Za poglobljeno analizo nalog centralnih bank glej R. M. Lastra, *Central Banking and Banking Regulation*, London School of Economics and Political Science, London 1996, str. 249–286.

⁴² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/00, 14. točka obrazložitve.

⁴³ Sodba SEU v zadevi *Banka Slovenije*, 47. in 48. točka obrazložitve.

⁴⁴ Prav tam, 51. in 53. točka obrazložitve.

⁴⁵ Prav tam, 69. in 96. točka obrazložitve.

kršena 130. člen PDEU in 7. člen Protokola št. 4 – postaviti v položaj, ki bi kakorkoli ogrozil njeno sposobnost samostojnega opravljanja naloge, ki spada v okvir ESCB.⁴⁶ Povedano drugače, druge naloge, ki jih opravlja NCB po 14.4 členu Protokola št. 4, ne smejo ogroziti izvrševanja temeljnih nalog ESCB in zagotavljanja stabilnosti cen.

61. V zvezi z odškodninsko odgovornostjo Banke Slovenije, ki izvira iz izvajanja reorganizacijskih ukrepov v kreditnih institucijah v smislu Direktive 2001/24/ES in 350.a člena ZBan-1, je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-295/13 (120. točka obrazložitve) sprejelo stališče, da odškodninske odgovornosti Banke Slovenije po tem členu ni mogoče enačiti z odgovornostjo za protipravno ravnanje, ki je podlaga za pravico do povračila škode po splošnih načelih odškodninskega prava (pa tudi, ko gre za pravico do povračila škode po 26. členu Ustave). Šlo je očitno za posebej urejeno odškodninsko odgovornost, pri čemer se je 350.a člen ZBan-1 skliceval na 223.a člen ZBan-1, ki je določal merila za dolžno skrbnost Banke Slovenije pri izvajanju nadzora, ni pa omejeval odškodninske odgovornosti zgolj na primere, ko bi Banka Slovenije resno kršila dolžno skrbnost, tj. ravnala protipravno, v smislu protipravnosti ravnanja Banke Slovenije kot oblastnega organa. Ali je Banka Slovenije v konkretnih postopkih izvajanja reorganizacijskih ukrepov ravnala v nasprotju z dolžno skrbnostjo, ni in ne more biti predmet presoje v tem postopku ocene ustavnosti zakona.⁴⁷ SEU je v zvezi s kršitvijo dolžnega ravnanja pri izvajanju reorganizacijskih ukrepov v kreditnih institucijah v smislu Direktive 2001/24/ES sprejelo tri stališča. Prvič, omejilo je odškodninsko odgovornost centralne banke, ki izvaja reorganizacijske ukrepe v kreditnih institucijah v smislu Direktive 2001/24/ES, le na primer, ko se centralni banki očita resna kršitev, ki mora biti ugotovljena v sodnih postopkih.⁴⁸ Drugačna ureditev bi namreč pripeljala do tega, da tej centralni banki naloži bistveni del finančnih tveganj, neločljivo povezanih s tem izvajanjem, in bi bilo zato navedeni centralni banki v nasprotju s prepovedjo monetarnega financiranja naloženo, naj namesto drugih javnih organov zadevne države članice prevzame dejansko financiranje obveznosti do tretjih oseb, ki bi lahko izhajale iz odločitev ekonomske politike, ki jih sprejmejo ti javni organi.⁴⁹ Drugič, centralna banka mora ohraniti možnost, da se ne glede na porazdelitev dokaznega bremena lahko razbremeni odgovornosti tako, da dokaže, da ni resno kršila dolžnosti skrbnega ravnanja, ki ji je naloženo v okviru sprejemanja reorganizacijskih ukrepov v smislu Direktive 2001/24/ES.⁵⁰ Tretjič, prvi odstavek 17.

⁴⁶ Prav tam, 97. točka obrazložitve.

⁴⁷ Vprašanje protipravnosti je treba tudi razlikovati od vprašanja smotrnosti ravnanja Banke Slovenije, ki je bila predmet revizije Računskega sodišča (Revizijsko poročilo, Izvajanje nadzorstvenih funkcij Banke Slovenije, 9. 12. 2020). Revizija smotrnosti poslovanja je namreč v skladu s Smernicami za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI Evropskega računskega sodišča revizija gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti revidiranega uporabnika javnih sredstev pri porabi virov za izvedbo nalog.

⁴⁸ Sodba SEU v zadevi *Banka Slovenije*, 75. in 76. točka obrazložitve.

⁴⁹ Prav tam, 75. točka obrazložitve.

⁵⁰ Prav tam, 76. in 92. točka obrazložitve.

člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016) ne nalaga uvedbe ureditve odgovornosti, ki bi zagotavljala sistematično povrnitev škode nekdanjim imetnikom finančnih instrumentov.⁵¹

62. Predmet urejanja ZPSVIKOB je v skladu s prvim odstavkom 3. člena postopek uveljavljanja odškodnin po 350.a členu ZBan-1 in obsega tudi mehanizem financiranja teh odškodnin. Ključno vprašanje v obravnavani zadevi je, ali lahko v 40. členu ZPSVIKOB določen mehanizem financiranja odškodnin, ki izvirajo iz odškodninske odgovornosti pri izvajanju reorganizacijskih ukrepov v kreditnih institucijah v smislu Direktive 2001/24/ES, poseže v (finančno) neodvisnost Banke Slovenije. Člen 40 ZPSVIKOB namreč podrobneje določa, da se najprej vsi dobički, ki so bili doseženi od 1. 1. 2019 do pravnomočnosti sodnih odločb o plačilu odškodnine, uporabijo za oblikovanje namenskih rezerv, namenjenih izključno izplačilu pavšalnega nadomestila iz 4. člena ZPSVIKOB in odškodnin nekdanjim imetnikom. To ima na eni strani za posledico, prvič, da se Republika Slovenija odpoveduje svojemu deležu od dobička, ki je določen v tretjem odstavku 50. člena Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17 – v nadaljevanju ZBS-1), praviloma v višini 25 odstotkov, na drugi strani pa se preostanek dobička do takrat praviloma ne uporablja za oblikovanje splošnih rezerv Banke Slovenije. Drugič, splošne rezerve, ki so bile oblikovane do 1. 1. 2019, se do višine 50 odstotkov prav tako uporabijo za financiranje odškodnin, če namenske rezerve, ki so bile oblikovane do izdaje pravnomočnih sodnih odločb, ne zadoščajo. Tretjič, morebitni preostanek do končnega zneska, potrebnega za plačilo odškodnin, financira Republika Slovenija s premostitvenim kreditom. Vračilo tega kredita pa se opravi iz dobičkov, ki jih Banka Slovenije doseže pozneje in ki jih tako v času, dokler kredit ni odplačan, ni mogoče uporabiti za oblikovanje splošnih rezerv.

63. Finančno neodvisnost centralnih bank v pravni teoriji opisujejo kot institucionalno neodvisnost v ožjem smislu.⁵² Gre za vprašanje financiranja delovanja centralne banke,⁵³ za njeno proračunsko samostojnost. Pod tem pojmom torej razumemo možnost centralne banke, da sama razpolaga s svojimi odhodki in jih tudi sama financira.⁵⁴ Po nekoliko širši opredelitvi je mogoče govoriti o finančni neodvisnosti,

⁵¹ Prav tam, 78. točka obrazložitve, s sklicevanjem na sodbo SEU v zadevi *BPC Lux 2 Sàrl in drugi*, C-83/20, z dne 5. 5. 2022, 61. in 62. točka obrazložitve. SEU je že v sodbi v zadevi *Peter Paul in drugi*, C-222/02, z dne 12. 10. 2004 potrdilo skladnost nemške ureditve, ki izključuje odškodninsko odgovornost zveznega urada za nadzor kreditnih institucij (*Bundesaufsichtsam für das Kreditwesen*), s pravom EU.

⁵² R. Caesar, *Der Handlungsspielraum von Notenbanken: Theoretische Analyse und internationaler Vergleich*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1981, str. 125.

⁵³ R. Smits, *The European Central Bank, Institutional aspects*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston 1997, str. 157.

⁵⁴ S. Liebler, *Der Einfluss der Unabhängigkeit von Notenbanken auf die Stabilität des Geldwertes*, Dissertation, Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main 1996, str. 12.

kadar centralna banka razpolaga z zadostnimi sredstvi za doseg svojih ciljev.⁵⁵ Ustavno sodišče je finančno neodvisnost centralne banke že opredelilo kot zagotavljanje finančnih sredstev, potrebnih za njeno učinkovito delo,⁵⁶ medtem ko je SEU navedlo, da obsega lastna sredstva in proračun, ki omogočata, da centralna banka neodvisno opravlja podeljene ji naloge.⁵⁷ Tretji stavek tretjega odstavka 282. člena PDEU izrecno določa, da je ECB pri upravljanju svojih financ neodvisna. Primerljive določbe v primarnem pravu EU za NCB ni mogoče najti. Vendar pa je treba upoštevati, tako SEU, da sta v skladu z drugim odstavkom 127. člena PDEU in 3.1 členom Protokola št. 4 opredelitev in izvajanje monetarne politike EU prek ESCB naložena ne le ECB, ampak tudi NCB.⁵⁸

64. Pomembno vlogo pri finančni neodvisnosti imajo splošne rezerve centralne banke. Centralne banke namreč sprejemajo odločitve, ki – kot operacije na odprtem trgu – zanje neizogibno pomenijo tveganje za izgube.⁵⁹ Splošne rezerve so rezerve za finančna tveganja, ki so neizogibno povezana s temi operacijami. Ustrezna višina rezerv, s katero se lahko krijejo morebitne izgube iz operacij monetarne politike, kaže na to, da je centralna banka učinke sprejetih ukrepov predvidela in ovrednotila ter jih ima pod nadzorom.⁶⁰ Kot je pojasnilo SEU, morajo NCB za sodelovanje pri izvajanju monetarne politike EU nujno oblikovati rezerve, zlasti zato, da bi lahko nadomestile morebitne izgube, nastale zaradi operacij monetarne politike, in financirale operacije odprtega trga, določene v 18. členu Protokola št. 4.⁶¹ Za ECB izhaja splošna ureditev razdelitve izgub iz uporabe 32.5 člena v zvezi s 33. členom Protokola št. 4. Iz teh določb izhaja, da se take izgube krijejo iz splošnega rezervnega sklada ECB in po potrebi na podlagi sklepa Sveta ECB iz denarnih prihodkov v določenem poslovnem letu sorazmerno z višino in do višine zneskov, porazdeljenih NCB, v skladu s pravilom o sorazmerni porazdelitvi z njihovimi vplačanimi deleži v kapitalu ECB.⁶² Za Banko Slovenije pa je pokrivanje izgub urejeno v 51. členu ZBS-1, ki določa, da se primanjkljaj prihodkov nad odhodki pokriva iz splošnih rezerv, če pa te ne zadoščajo, se sredstva zagotovijo iz proračuna Republike Slovenije.

⁵⁵ J. Martínez-Resano, Central Bank Financial Independence, Banco de España Documento Ocasional nº 0401 (2004), str. 8.

⁵⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/00, 17. točka obrazložitve.

⁵⁷ Glej sodbo SEU v zadevi *Evropska komisija proti ECB*, C-11/00, z dne 10. 7. 2003, 130. in 132. točka obrazložitve.

⁵⁸ Glej sodbi SEU v zadevah *Evropska komisija proti Republiki Sloveniji*, 80. točka obrazložitve, in *Banka Slovenije*, 99. točka obrazložitve.

⁵⁹ Glej glede tega tudi sodbo SEU v zadevi *Gauweiler in drugi*, C-62/14, z dne 16. 6. 2015, 125. točka obrazložitve.

⁶⁰ Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi *Banka Slovenije*, 71. točka obrazložitve.

⁶¹ Glej sodbo SEU v zadevi *Banka Slovenije*, 100. točka obrazložitve.

⁶² Glej sodbo SEU v zadevi *Weiss in drugi*, C-493/17, z dne 11. 12. 2018, 99. točka obrazložitve.

65. Izpodbijana ureditev ima več ustavnopravno nesprejemljivih učinkov na neodvisnost Banke Slovenije. Prvič, omogoča izplačilo odškodnin iz splošnih rezerv, kar lahko vpliva na njeno zmožnost učinkovitega izpolnjevanja nalog v okviru ESCB, drugič, preprečuje ji (že od 1. 1. 2019) samostojno oblikovanje splošnih rezerv zaradi sistematičnega razporejanja vseh njenih dobičkov za kritje povrnitve škode, ki naj bi jo povzročila, in tretjič, v primeru izčrpanja doslej naštetih virov financiranja ji je naložena zakonska obveznost najetja posojila od Republike Slovenije, ki ga odplačuje iz bodočih dobičkov, kar ji ponovno preprečuje oblikovanje splošnih rezerv. V zvezi z naložitvijo odškodninske odgovornosti za opravljanje funkcije, ki ne spada med njene temeljne naloge, vse pojasnjeno Banko Slovenije postavlja v položaj odvisnosti od političnih organov (Vlade in Državnega zbora), v katerem je potencialno izpostavljena političnim pritiskom. To po mnenju SEU ni združljivo z neodvisnostjo NCB, ki jo zagotavljata 130. člen PDEU in 7. člen Protokola št. 4.⁶³ Namen teh določb primarnega prava EU je zavarovati ESCB, katerega sestavni del je tudi Banka Slovenije, pred vsemi političnimi pritiski, da se ji omogoči učinkovito uresničevanje ciljev in nalog z neodvisnim izvajanjem posebnih pristojnosti, ki jih ima za to na podlagi primarnega prava.⁶⁴

66. Glede na navedeno je po oceni Ustavnega sodišča izpodbijani 40. člen ZPSVIKOB, upošteva razlago SEU, v neskladju z drugim stavkom prvega odstavka 152. člena Ustave.

B. – IV.

Presoja skladnosti instituta pavšalnega nadomestila (4. do 7. člen ZPSVIKOB) s prepovedjo denarnega financiranja

67. ZPSVIKOB v 4. do 7. členu določa možnost pavšalnega nadomestila izključno za določene male vlagatelje kreditne institucije, katerih finančni instrumenti so bili izbrisani. Na podlagi teh določb lahko vlagatelji, katerih letni bruto dohodki v letu 2013 niso presegali določenega zneska,⁶⁵ zahtevajo izplačilo pavšalnega nadomestila v višini 80 odstotkov ob nakupu vplačane vrednosti zakonsko določenih finančnih instrumentov (največ 20.000 EUR za posamezni red), ne da bi morali izkazati, da so izpolnjeni pogoji za odškodninsko odgovornost po prvem odstavku 350.a člena ZBan-1. Izplačilo pavšalnega nadomestila pomeni izgubo pravice do odškodnine. Ureditev pavšalnega nadomestila se razlikuje od siceršnje odškodninske odgovornosti Banke Slovenije po ZPSVIKOB, saj so določeni nekdanji imetniki upravičeni do povračila

⁶³ Prav tam, 101. do 104. točka obrazložitve.

⁶⁴ Glej v tem smislu sodbo SEU v zadevi *Rimšēvičs in ECB proti Republikai Latviji*, 47. točka obrazložitve, in tam navedeno sodno prakso.

⁶⁵ In sicer skupno 18.278,16 EUR.

škoda (v smislu nadomestitve določenega dela vplačane vrednosti finančnega instrumenta), ne oziraje se na izpolnjenost elementov civilnega delikta, ki naj bi ga storila Banka Slovenije, torej celo brez ugotavljanja, ali je Banka Slovenije v celoti spoštovala pravila, ki so v zvezi z ugotavljanjem pogojev za izbris veljala zanjo, oziroma tudi če je ravnala z vso potrebno skrbnostjo.

68. Kot izhaja iz tretjega odstavka 7. člena in prvega odstavka 40. člena ZPSVIKOB, se pavšalno nadomestilo financira na enak način kot odškodnine na podlagi pravnomočnih odločb, izdanih po ZPSVIKOB. Iz tega logično sledi, da so iz enakih razlogov, kot je protiustaven 40. člen ZPSVIKOB, protiustavni tudi 4. do 7. člen ZPSVIKOB. Ker pa vprašanje instituta pavšalnega nadomestila odpira še dodatno pomembno ustavnopravno vprašanje prepovedi denarnega financiranja, je Ustavno sodišče opravilo še dodatno presojo ustavne skladnosti tega dela zakonske ureditve.

69. Ustavno sodišče uvodoma pojasnjuje, da z vidika Ustave, upošteva tudi razlago SEU,⁶⁶ ni sporno, če zakonodajalec zagotovi povrnitev škode kot socialni korektiv, ki naj prepreči, da učinki politik, ki se izvajajo za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema, pretirano obremenijo fizične osebe z nizkimi dohodki. Slednje izhaja iz načela socialne države (2. člen Ustave), ki zahteva, da mora država pri načrtovanju in sprejemanju ukrepov ekonomske politike upoštevati, da je treba v vsakem trenutku zagotavljati socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, temveč zagotavlja možnosti za negovanje medčloveških odnosov ter za sodelovanje v družbenem, kulturnem in političnem življenju.⁶⁷ Gre za pomemben vidik zagotavljanja socialne vključenosti kot sestavnega dela načela socialne države iz 2. člena Ustave.⁶⁸ Kljub temu se v obravnavanem primeru zastavlja vprašanje ustavne skladnosti financiranja pavšalnega nadomestila, na katero Ustavno sodišče odgovarja v nadaljevanju.

70. V teoriji je zastopano enotno stališče, da možnost države, da se neposredno zadolži pri centralni banki, tj. mimo kapitalskega trga in pogojev, ki tam veljajo, pospešuje oziroma podpira inflacijo.⁶⁹ Če bi ECB in NCB morale dajati državam članicam in institucijam EU kredite, ne bi mogle nadzirati količine denarja v obtoku. O njegovi količini bi se tako odločalo glede na vsakokratne proračunske potrebe. Zato

⁶⁶ Glej sodbo SEU v zadevi *Banka Slovenije*, 84. točka obrazložitve.

⁶⁷ Tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-178/10 z dne 3. 2. 2011 (Uradni list RS, št. 12/11, in OdlUS XIX, 17), 25. točka obrazložitve.

⁶⁸ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. Up-14/21 z dne 13. 1. 2022 (Uradni list RS, št. 16/22), 21. točka obrazložitve.

⁶⁹ H. Tietmeyer, *Staatsschulden und Geldwertstabilität*, v: H. J. Hahn (ur.), *Geldwertstabilität und Staatsschulden*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993, str. 74–76; J. Priewe, *Verschuldungsregeln im der Europäischen Währungsunion*, WSI Mitteilungen, let. 50, št. 6 (1997), str. 368; M. Schulze-Steinen, *Rechtsfragen zur Wirtschaftsunion*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998, str. 75.

123. člen PDEU to onemogoča ter hkrati zagotavlja neodvisnost ECB in NCB tako, da *a priori* prepoveduje denarno financiranje proračunov in tako države članice prepušča silam trga.⁷⁰ Iz primarnega prava EU, konkretno pa iz 131. člena PDEU in 14.1 člena Protokola št. 4, izhaja izrecna zahteva, naj vsaka država članica zagotovi združljivost svoje nacionalne zakonodaje, in tudi statuta svoje NCB, z določbami Pogodb in navedenega protokola. Mednje sodita tudi prvi odstavek 123. člena PDEU in 21.1 člen Protokola št. 4. Iz njiju izhaja, da prepovedujeta prekoračitve pozitivnega stanja na računu ali druge oblike kreditov pri ECB ali pri NCB v korist institucij in oseb javnega prava EU in držav članic, pa tudi to, da bi ECB in NCB neposredno od njih kupovale dolžniške instrumente.⁷¹

71. Kot že pojasnjeno, je namen prepovedi denarnega financiranja iz prvega odstavka 123. člena PDEU in 21.1 člena Protokola št. 4 zagotavljanje neodvisnosti (nacionalne) centralne banke,⁷² saj omogoča nadzor nad količino denarja v obtoku. Glede na to je treba drugi stavek prvega odstavka 152. člena Ustave s pravom EU konformno razlagati na način, da ustavna zapoved, da je centralna banka samostojna v svojem delovanju, vsebuje tudi prepoved denarnega financiranja iz prvega odstavka 123. člena PDEU in 21.1 člena Protokola št. 4.

72. Prepoved denarnega financiranja iz prvega odstavka 123. člena PDEU in 21.1 člena Protokola št. 4 je SEU razložilo na način, da je z njo nezdržljiva izpodbijana ureditev pavšalnega nadomestila. Za plačilo take "odškodnine" iz lastnih sredstev, ki ga izvede NCB, je namreč treba šteti, da pripelje do tega, da ta centralna banka namesto drugih javnih organov države članice prevzame financiranje obveznosti javnega sektorja na podlagi nacionalne zakonodaje te države članice.⁷³ Prepoved denarnega financiranja nasprotuje uvedbi ureditve odgovornosti NCB iz njenih lastnih sredstev zaradi opravljanja funkcije, ki ji je bila dodeljena z nacionalnim pravom, če uporaba te ureditve odgovornosti pomeni financiranje obveznosti javnega sektorja do oseb, glede katerih ta odgovornost nastane.⁷⁴ Zakonodajalec je namreč uvedel obveznost plačila, ki izhaja neposredno iz njegovih političnih odločitev, in ne iz načina, kako je Banka Slovenije opravljala svoje naloge, in iz njenih odločitev, ki jih je sprejela v tem okviru.⁷⁵

⁷⁰ U. Häde v: C. Calliess, M. Ruffert in H.-J. Blanke (ur.), EUV/EGV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 3. izdaja, C. H. Beck, München 2007, str. 1312.

⁷¹ Glej v tem smislu sodbo SEU v zadevi *Weiss in drugi*, 102. točka obrazložitve.

⁷² Gre za enega izmed elementov funkcionalne neodvisnosti. Preostali elementi so denarni monopol, ustrezen monetarni instrumentarij, vključno z možnostjo uvedbe novih monetarnih instrumentov, in prepoved dajanja ali sprejemanja navodil. Glej podrobneje R. Zagradišnik, nav. delo, str. 56–57.

⁷³ Tako v sodbi SEU v zadevi *Banka Slovenije*, 85. točka obrazložitve.

⁷⁴ Prav tam, 86. točka obrazložitve.

⁷⁵ Prav tam, 84. točka obrazložitve.

73. Upošteva je navedeno razlago SEU, so po oceni Ustavnega sodišča 4. do 7. člen ZPSVIKOB v neskladju z drugim stavkom prvega odstavka 152. člena Ustave tudi zato, ker kršijo prepoved denarnega financiranja kot sestavnega dela načela neodvisnosti centralne banke.

B. – V.

Presoja skladnosti določb o javni objavi dokumentov in o virtualni podatkovni sobi (10. do 23. člen ZPSVIKOB) z ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude in človekovo pravico do varstva osebnih podatkov

74. Člen 10 ZPSVIKOB določa:

"(1) Banka Slovenije za vsako banko, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, na svoji spletni strani objavi:

- odločbo, s katero je bil izrečen izredni ukrep;
- dokumente, iz katerih je razvidna vsebina pogodbenega razmerja med Banko Slovenije in osebo, ki je izdelala ocene vrednosti sredstev banke v skladu s prvim odstavkom 261.b člena ZBan-1;
- dokumente, iz katerih je razvidna vsebina pogodbenega razmerja med Banko Slovenije in izvajalci pregleda kakovosti sredstev, obremenitvenih testov in cenilcev nepremičnin;
- poročilo o obremenitvenih testih;
- povzetke vsebin dokumentov iz tretje, pete, osme in devete alineje prvega odstavka 22. člena tega zakona.⁷⁶

(2) Banka Slovenije prekrije podatke, ki se v skladu z zakonom štejejo za zaupne ali osebne podatke ali poslovno skrivnost.

(3) Dokumenti iz prve do četrte alineje prvega odstavka tega člena se objavijo v izvirniku oziroma kot skeniran izvirni dokument. Če je izvirnik v tujem jeziku, Banka Slovenije zagotovi in objavi tudi prevod dokumenta v slovenščini."

⁷⁶ Torej: ocene vrednosti sredstev banke, ki je bila pripravljena v skladu s prvim odstavkom 261.b člena ZBan-1; poročila o pregledu kakovosti sredstev, ki vključuje metodološka pojasnila glede oblikovanja slabitev in rezervacij ter za razvrščanje posameznih komitentov za namene ocenjevanja tveganj ter oceno potrebnih slabitev in rezervacij po posameznih komitentih; zapisnikov in gradiv usmerjevalnega odbora, ki je usmerjal in nadzoroval izvedbo skrbnega pregleda bank v letu 2013, vključno z zapisniki in gradivi delovnih teles odbora, ki so obravnavali posamezna področja skrbnega pregleda, vključno z metodološkimi usmeritvami, ter vključno z dokumenti glede izmenjave podatkov in obravnave ugotovitev in rezultatov; drugih dokumentov, na katerih je neposredno temeljila odločba Banke Slovenije.

75. Predlagateljica trdi, da izpodbijana ureditev ni skladna s pravom EU, in sicer "konkretno z zavezami varovanja poklicnih skrivnosti" iz 53. in 54. člena Direktive 2013/36/EU. Neskladje zatrjuje v zvezi z javno objavo poročila o obremenitvenih testih⁷⁷ (četrta alineja prvega odstavka 10. člena ZPSVIKOB), povzetkov ocene vrednosti sredstev bank iz prvega odstavka 261.b člena ZBan-1⁷⁸ (peta alineja prvega odstavka 10. člena ZPSVIKOB) in povzetkov poročil o pregledih kakovosti sredstev bank (peta alineja prvega odstavka 10. člena ZPSVIKOB). Predlagateljica trdi, da bi bila objava teh dokumentov, kljub prekrivanju varovanih podatkov, mogoča le v obliki zbirnih informacij, tako da posameznih kreditnih institucij ne bi bilo mogoče prepoznati. V obliki, kot si je zamislil zakonodajalec, pa naj bi bila javna objava na spletni strani Banke Slovenije (razkritje celotni javnosti) v neskladju s prvim odstavkom 53. člena Direktive 2013/36/EU.

76. Kot že navedeno v 50. točki obrazložitve te odločbe, mora Ustavno sodišče pri razlagi Ustave in drugih predpisov upoštevati pravo EU, kot izhaja iz aktov EU oziroma kot se je razvilo v praksi SEU. Zlasti mora v konkretni zadevi upoštevati sodbo SEU v zadevi *Banka Slovenije*, ki je med drugim odgovorila na pravno upoštevna vprašanja o razlagi (med drugim) Direktive 2013/36/EU. Na podlagi in v okviru trditev predlagateljice mora tako Ustavno sodišče ugotoviti, ali 10. člen ZPSVIKOB krši ustavno varstvo poslovne skrivnosti oziroma poslovne zaupnosti bank, v katerih se je opravil izredni ukrep izbrisa kvalificiranih obveznosti, strank teh bank in njihovih nasprotnih strank (torej kreditojemalcev bank in njihovih pogodbenih partnerjev), pri čemer mora v razlago določb Ustave, ki varujejo poslovno skrivnost, primerno vključevati tudi jamstva in načela varovanja poklicne skrivnosti iz 53.–62. člena Direktive 2013/36/EU (izmenjava informacij in poklicna skrivnost).

77. Poslovna skrivnost je v slovenskem ustavnem redu varovana v prvem odstavku 74. člena Ustave oziroma z ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude. Ustavno sodišče je v dosedanji presoji že pojasnilo, da prvi odstavek 74. člena Ustave varuje tudi sfero poslovne tajnosti oziroma poslovne skrivnosti. Navedena ustavna določba poslovnim subjektom zagotavlja, da svobodno odločajo o tem, kdo in v kakšni obliki bo imel dostop do podatkov o njihovem poslovanju oziroma gospodarskem udejstvovanju. Svobodno poslovanje na trgu naj ne bi bilo mogoče brez možnosti poslovnih subjektov, da v razmerju do zunanjega sveta po svoji izbiri

⁷⁷ Z izjemo objave njihovega izida, ki ji ne nasprotuje.

⁷⁸ Člen 261b ZBan-1 je določal:

"Banka Slovenije odloči o prenehanju ali konverziji kvalificiranih obveznosti na podlagi ocene vrednosti sredstev banke, ki jo izdelata neodvisni cenilec podjetij tako, da oceni:

- višino poplačila kvalificiranih obveznosti iz sredstev banke ob predpostavki nedelujočega podjetja in
- emisijsko vrednost novih delnic banke, ki se izdajo ob povečanju osnovnega kapitala banke s konverzijo kvalificiranih obveznosti, ob predpostavki delujočega podjetja."

prikrivajo informacije iz svoje notranje poslovne sfere.⁷⁹ Svobodna gospodarska pobuda se v ustavnem redu manifestira (tudi) kot pravica pri poslovanju informacije prikriti, zakriti, omejeno deliti, izključno izkoriščati in jih zadržati zase. Poslovna skrivnost, ki in kolikor jo varuje 74. člen Ustave (zakonodajalec jo lahko varuje tudi širše), se nanaša na informacije oziroma podatke poslovne narave, ki: (a) se nanašajo na poslovanje oziroma dejavnost poslovnega subjekta, (b) niso že javno znani, (c) so po vsebini taki, da obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnemu konkurentu poslovnemu subjektu povzročila občutno škodo.⁸⁰

78. Drugi odstavek 10. člena ZPSVIKOB določa, da Banka Slovenije pri javni objavi na svoji spletni strani prekrije podatke, ki se v skladu z zakonom⁸¹ štejejo za zaupne ali osebne podatke ali poslovno skrivnost. To velja tudi za sporno objavo poročila o obremenitvenih testih, povzetkov ocene vrednosti sredstev bank in povzetkov poročil o pregledih kakovosti sredstev bank.

79. Ob upoštevanju dejstva, da zakonska opredelitev poslovne skrivnosti v slovenskem pravnem redu ni ožja od ustavno varovane sfere poslovne skrivnosti, predlagateljica ni konkretizirano pojasnila, zakaj zapoved o prekrivanju zaupnih podatkov in poslovne skrivnosti iz drugega odstavka 10. člena ZPSVIKOB ne bi zadoščala za preprečitev kakršnegakoli poseganja (z javno objavo na spletni strani) v ustavno pravico do poslovne skrivnosti bank, v katerih se je opravil izredni ukrep izbrisa kvalificiranih obveznosti, strank teh bank in njihovih nasprotnih strank. Poleg tega Ustavno sodišče ne more spregledati, da se očitki pritožnice zoper 10. člen ZPSVIKOB po vsebini omejujejo na domnevno neskladje s 53. in 54. členom Direktive 2013/36/EU. SEU pa je v sodbi v zadevi *Banka Slovenije* pojasnilo, da je treba (med drugim) ti dve določbi Direktive 2013/36/EU razlagati tako, da se njuna pravila "ne uporabljajo za informacije, ki so bile pridobljene ali so nastale pri izvedbi reorganizacijskih ukrepov v smislu Direktive 2001/24/ES in ki niso bile predmet postopkov obveščanja ali posvetovanja iz členov 4, 5, 8, 9, 11 in 19 zadnje navedene direktive".⁸² To pa so tudi vse zaupne informacije iz dokumentacije, na katero se

⁷⁹ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-201/14, U-I-202/14 z dne 19. 2. 2015 (Uradni list RS, št. 19/15), 22. točka obrazložitve, in št. U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 5/17, in OdlUS XXII, 1), 21. točka obrazložitve.

⁸⁰ Prav tam, 23. točka obrazložitve.

⁸¹ Odkazilo na "zakon" se nanaša na splošni Zakon o poslovni skrivnosti (Uradni list RS, št. 22/19 – ZPosS), ki poslovno skrivnost za svoje namene opredeljuje v 2. členu, in na specialni Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 92/21 – ZBan-3), ki zaupne podatke opredeljuje v 145. členu.

⁸² SEU v 122. točki obrazložitve sodbe v zadevi *Banka Slovenije* navaja, da 33. člen Direktive 2001/24/ES ne harmonizira na splošno pravil v zvezi s poklicno skrivnostjo in zaupnostjo, ki se uporabljajo na področju sanacije bank, tako da zanju določa uporabo pravil, ki veljajo na področju bonitetnega nadzora bančnih institucij, ampak ga je treba razlagati tako, da določa le

predlagateljica sklicuje pri izpodbijanju 10. člena ZPSVIKOB. Ker njeni očitki ostajajo na ravni neskladja s pravili iz Direktive 2013/36/EU, ta Direktiva pa za navedeno dokumentacijo ne velja, je mogoč le zaključek, da predlagateljica (tudi s tega zornega kota) ni izkazala, da 10. člen ZPSVIKOB posega v ustavno pravico do poslovne skrivnosti iz prvega odstavka 74. člena Ustave, razloženo skladno s pravili prava EU. Zato 10. člen ZPSVIKOB ni v neskladju s to ustavno določbo in posledično tudi ne z Ustavo.

80. Predlagateljica izpodbija tudi 11. do 23. člen ZPSVIKOB, in sicer zaradi nesorazmernega posega v "varstvo osebnih podatkov, poklicnih skrivnosti in ostalih varovanih kategorij podatkov", pri čemer se ti očitki po vsebini nanašajo na dostopnost v virtualni podatkovni sobi iz 22. člena ZPSVIKOB poročila o obremenitvenih testih, ocen vrednosti sredstev bank in poročil o pregledu kakovosti sredstev prav vsem potencialnim tožnikom – nekdanjim imetnikom in njihovim pooblaščenecem.⁸³

81. Pavšalnih očitkov o posegu v "ostale varovane kategorije podatkov" ni mogoče vsebinsko obravnavati. Trditve predlagateljice o posegu v varstvo osebnih podatkov po vsebini pomenijo očitane neskladja izpodbijane ureditve z 38. členom Ustave. Ustava v prvem odstavku 38. člena zagotavlja človekovo pravico do varstva osebnih podatkov. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da je ustavodajalec s tem posebej zavaroval enega od vidikov posameznikove zasebnosti, t. i. informacijsko zasebnost.⁸⁴ S tem ko Ustava to pravico ureja posebej, ji daje posebno mesto in pomen v siceršnjem varstvu zasebnosti posameznika.⁸⁵

82. Glede na specifično naravo treh spornih dokumentov (ki po vsebini predstavljajo predvsem ocene o primanjkljaju kapitala bank po različnih scenarijih razvoja dogodkov ter ocene in metodološke usmeritve o ustreznosti vrednotenja kreditnega portfelja banke, skupaj z zavarovanji) se sicer zastavlja vprašanje, ali 11. do 23. člen ZPSVIKOB (v izpodbijanem delu) sploh nalagajo predlagateljici, naj zagotovi dostopnost v virtualni podatkovni sobi, s tem pa tudi obdelavo kakršnihkoli osebnih podatkov.⁸⁶ Predlagateljica tega izrecno ne zatrdi, pač pa v ustreznem delu zahteve

uporabo takih pravil v postopkih obveščanja in posvetovanja med pristojnimi organi, katerih namen je zagotoviti vzajemno priznavanje reorganizacijskih ukrepov.

⁸³ Glej 13. člen ZPSVIKOB. Medtem ko ta "odpira" virtualne podatkovne sobe za vsako banko še nekaterim drugim subjektom, so v prvi do četrte in šesti alineji 13. člena ZPSVIKOB naštetih subjekti, ki so nekdanji imetniki, peta alineja 13. člena ZPSVIKOB se lahko nanaša tudi na nekdanje imetnike, v osmi in deveti alineji 13. člena ZPSVIKOB pa so naštetih (tudi) njihovi pooblaščeneci.

⁸⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-238/99 z dne 9. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 113/2000, in OdlUS IX, 257), 16. točka obrazložitve.

⁸⁵ Glej delno odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-152/17 z dne 4. 7. 2019 (Uradni list RS, št. 123/20, in OdlUS XXIV, 11), 19. točka obrazložitve

splošno razpravlja predvsem o "zaupnih finančnih podatkih o posameznih poslovnih subjektih (komitentih bank)". Torej poudarja poslovno naravo podatkov v zadevnih dokumentih, ki da se nanašajo na poslovne subjekte. V zvezi s tem je treba opozoriti tudi na stališče Ustavnega sodišča,⁸⁷ da posamezniki uživajo ustavno varstvo osebnih podatkov samo, če dejansko gre za take podatke – kot osebne podatke pa ni mogoče obravnavati podatkov, ki se ne nanašajo na fizično osebo kot posameznika, temveč na fizično osebo kot podjetnika (to npr. na splošno velja za podatke v letnem poročilu, razen če je iz njih mogoče izluščiti podatke o posamezniku, tj. osebne podatke, kar velja npr. za podatke o poslovnem izidu, ki omogočajo predstavo o posameznikovem dohodku). V odločbi št. U-I-298/04 z dne 27. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 100/05, in OdlUS XIV, 77), 11. točka obrazložitve, pa je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da podatkov v registru transakcijskih računov zasebnika (ki so namenjeni samo za opravljanje dejavnosti) ni mogoče šteti za osebne podatke, saj se ne nanašajo na fizično osebo kot posameznika, temveč na fizično osebo kot osebo, ki opravlja dejavnost v skladu z veljavnimi predpisi. Ob odsotnosti konkretiziranih drugačnih trditev predlagateljice,⁸⁸ in še zlasti ob upoštevanju drugega odstavka 22. člena ZPSVIKOB,⁸⁹ je Ustavno sodišče štelo, da predlagateljica ni izkazala, da bi izpodbijane določbe ZPSVIKOB posegale v 38. člen Ustave. Zato z njim tudi niso v neskladju.

83. Ustavno sodišče nadaljuje s presojo 11. do 23. člena ZPSVIKOB z vidika ustavne pravice do poslovne skrivnosti, ki je sestavni del pravice do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave.

⁸⁶ Kot jih v 1. točki 4. člena opredeljuje Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4. 5. 2016): "osebni podatki" pomenijo katerokoli informacijo v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom; določljiv posameznik je tisti, ki ga je mogoče neposredno ali posredno določiti, zlasti z navedbo identifikatorja, kot so ime, identifikacijska številka, podatki o lokaciji, spletni identifikator, ali z navedbo enega ali več dejavnikov, ki so značilni za fizično, fiziološko, genetsko, duševno, gospodarsko, kulturno ali družbeno identiteto tega posameznika.

⁸⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-84/03 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 24/05, in OdlUS XIV, 5), 11. točka obrazložitve.

⁸⁸ Upošteva dejstvo, da brez takih trditev ni mogoče pričakovati, da bi Ustavno sodišče samo raziskovalo obsežno posredovano dokumentacijo iz prvega odstavka 22. člena ZPSVIKOB (glej 35. točko obrazložitve te odločbe), če je v njej morebiti tudi kakšen ustavno varovan osebni podatek katerega od bančnih komitentov.

⁸⁹ Ta določa, da Banka Slovenije dokumente za objavo v virtualni podatkovni sobi izroči upravljavcu podatkovne sobe v izvorniku v elektronski obliki oziroma kot skeniran izvorni dokument, pri čemer prekrije osebne podatke ter označi dokumente, ki so zaupni ali poslovna skrivnost. Če je izvornik v tujem jeziku, Banka Slovenije zagotovi tudi prevod dokumenta v slovenščini.

84. Kot je Ustavno sodišče že navedlo, se je pri tem treba osredotočiti na javno dostopnost poročila o obremenitvenih testih, ocen vrednosti sredstev bank in poročil o pregledu kakovosti sredstev (v nadaljevanju te tri dokumente Ustavno sodišče skupaj imenuje tudi podlage za izbris).

85. Za kakšne dokumente gre, je razvidno tudi iz zakonodajnega gradiva.⁹⁰ V okviru pregleda kakovosti sredstev (angl. *Asset Quality Review* – AQR) neodvisni izvajalec presodi ustreznost razvrščanja terjatev banke, vrednotenja zavarovanj in posledično ustreznost oblikovanja oslabitev oziroma rezervacij, kar lahko vodi v zahtevo po dodatnih oslabitvah in rezervacijah, ki zmanjšujejo kapital banke. Na tako ovrednotenem portfelju (kot rezultat pregleda kakovosti sredstev) se v nadaljevanju izvedejo stresni oziroma obremenitveni testi, ki dejansko pokažejo presežek/primanjkljaj kapitala, ki bi ga banka imela v primeru uresnitve posameznega scenarija (osnovnega oziroma neugodnega). Podlaga za oceno potrebne dokapitalizacije je vedno kapitalski primanjkljaj, ki bi ga banka imela po neugodnem scenariju in v zadnjem letu stresnih oziroma obremenitvenih testov.⁹¹ Predmet pregleda kakovosti sredstev so bili preverjanje popolnosti in celovitosti podatkov, pregled posameznih kreditov in vrednosti zavarovanj ter ugotavljanje primanjkljaja oslabitev. Izsledki pregleda kakovosti sredstev so bili podlaga tudi za stresne oziroma obremenitvene teste od spodaj navzgor.⁹² Cilj stresnih oziroma obremenitvenih testov je bila ocena kapitalskega primanjkljaja/presežka posameznih bank v razmerah osnovnega in neugodnega scenarija za triletno projekcijsko obdobje 2013–2015.⁹³ Za potrebe pregleda kakovosti sredstev so izvajalci pregleda (med drugim) zbirali in pregledovali posamezne kreditne mape⁹⁴ in ocenili nepremičnine, s katerimi so bili krediti zavarovani. Pri pregledu kreditnih map so morali zagotoviti, da so bili podatki o danih kreditih ne glede na banko, iz katere so izhajali podatki, obravnavani enako. Tako so bili v okviru pregleda kreditnih map izvedeni popravki pri razvrstitvi kreditov.⁹⁵ Izvajalec stresnih oziroma obremenitvenih testov je za izdelavo

⁹⁰ Glej Zakon o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, Predlog, EVA: 2018-1611-0056, prva obravnava, z dne 9. 4. 2019 (v nadaljevanju Zakonodajno gradivo, april 2019).

⁹¹ Zakonodajno gradivo, april 2019, str. 3.

⁹² S stresnimi oziroma obremenitvenimi testi od spodaj navzgor se je izračunal primanjkljaj/presežek kapitala za sodelujoče institucije po vsakem makroekonomskem scenariju ob izpolnjevanju minimalno zahtevanega količnika najkakovostnejšega temeljnega kapitala (angl. *Core Tier 1*) v višini 9 odstotkov po osnovnem in 6 odstotkov po neugodnem scenariju.

⁹³ Zakonodajno gradivo, april 2019, str. 4.

⁹⁴ Za pojem kreditnih map glej 26. člen Sklepa o ocenjevanju izgub iz kreditnega tveganja bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 28/07, 102/08, 3/09, 29/12, 12/13, 12/14 in 13/15).

⁹⁵ Zakonodajno gradivo, april 2019, str. 4.

čim bolj zanesljivih napovedi primanjkljaja kapitala sodelujočih institucij po vsakem od obeh scenarijev uporabil podatke, pridobljene s pregledom kakovosti sredstev.⁹⁶

86. Ocene vrednosti sredstev bank iz 261.b člena ZBan-1 pa so bile neposredna podlaga za izbris kvalificiranih obveznosti v nominalni vrednosti 963.197.453,89 EUR.⁹⁷ Tu se je s pregledom kakovosti sredstev pridobljena ocena vrednosti sredstev banke še dodatno prilagodila navzdol na likvidacijsko vrednost (nedelujoče podjetje).⁹⁸

87. Predlagateljica v zahtevi za oceno ustavnosti izpostavlja domnevne škodljive posledice razkritja podlag za izbris "tako širokemu krogu upravičencev", pri čemer zatrjuje poseganje v zaupnost finančnih podatkov tako za poslovne banke kot tudi za njihove stranke (komitente). Na prvi pogled je razvidno, da vse podlage za izbris vsebujejo zelo podrobne podatke o finančnem stanju (v času ob opravi izbrisa) in o tedanjih projekcijah bodočega poslovanja po različnih scenarijih za poslovne banke, v katerih se je izbris – zaradi zagotovitve pogojev za državno pomoč, ki naj zagotovi njihovo nadaljnje poslovanje – tudi opravil. Zgoraj opisana vsebina nekaterih podlag za izbris (zlasti pregledov kakovosti sredstev, v okviru katerih so se pregledovale tudi posamezne kreditne mape) nakazuje, da ti dokumenti lahko vsebujejo tudi podatke o poslovnih (dolžniških) razmerjih tedanjih bančnih komitentov. Vpogled Ustavnega sodišča v nabor podlag za izbris za Abanko, d. d., Ljubljana, je tako pokazal (specifično glede pregleda kakovosti sredstev), da so kreditorejmalci banke v prikazu pregleda kreditnih map sicer označeni s t. i. referenčnimi številkami, vendar ni mogoče izključiti, da je mogoče iz dokumenta (zlasti v kombinaciji z drugimi javno dostopnimi podatki) rekonstruirati njihovo identiteto.⁹⁹ V vsebinskem sklopu "preverjanje celovitosti podatkov" pa je v nekaterih primerih izrecno razvidna identiteta posojilojemalca, skupaj z informacijo o posameznih napakah (neujemanjih) med kreditno mapo in fizično dokumentacijo banke.¹⁰⁰

⁹⁶ Prav tam.

⁹⁷ Banka Slovenije je 17. 12. 2013 izdala odločbe o izrednih ukrepih za pet bank, 16. 12. 2014 pa še za eno banko (glej 56. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-295/13).

⁹⁸ Zakonodajno gradivo pojasnjuje: "Ugotovitvi o izpolnjevanju razlogov iz 253.a člena ZBan-1 sledi odločitev o obravnavi kvalificiranih obveznosti. Temelj za njihovo obravnavo je cenitev iz 261.b člena ZBan-1. S to cenitvijo se ugotovi, kakšen bi bil položaj imetnikov kvalificiranih obveznosti v primeru stečaja." (Zakonodajno gradivo, april 2019, str. 6)

⁹⁹ V vpogledanem dokumentu so za posameznega kreditorejmalca npr. podatki o bonitetni oceni, donosnosti izpostavljenosti, višini bruto izpostavljenosti na presečni datum, izkazanih slabitvah in rezervacijah, potrebnih dodatnih slabitvah in rezervacijah.

¹⁰⁰ V nekaterih primerih je jasno razvidna višina izpostavljenosti (iz posameznega kredita) banke do tako identificirane stranke, pa tudi nekateri drugi podatki o njenem poslovnem razmerju (zavarovanje kredita, boniteta stranke).

88. Upošteva je navedeno, Ustavno sodišče meni, da je predlagateljica izkazala, da se 11. do 23. člen ZPSVIKOB *dotikajo* sfere poslovne skrivnosti iz prvega odstavka 74. člena Ustave tako poslovnih bank kot njihovih kreditojemalcev v času oprave izbrisa kvalificiranih obveznosti v letih 2013 in 2014. Pri tem sta ključna prvi odstavek 22. člena in 19. člen ZPSVIKOB, ker določata samo razkritje podlag za izbris v virtualni podatkovni sobi (tudi) nekdanjim imetnikom (potencialnim odškodninskim tožnikom) in njihovim pooblaščenecem in tudi trajanje tega razkritja (do izteka roka za vložitev odškodninske tožbe, po njem pa do pravnomočne odločbe sodišča, s katero se konča postopek, s podaljšanjem za vlagatelje izrednih pravnih sredstev). Preostale izpodbijane določbe so tehnične izvedbene narave (predlagateljica pa se v zahtevi nanje ne osredotoča).

89. Vendar Ustavno sodišče ugotavlja, da predlagateljici ni uspelo izkazati, da 11. do 23. člen ZPSVIKOB *posegajo* v ustavno varovano pravico do poslovne skrivnosti. Kot je Ustavno sodišče že pojasnilo v 77. točki obrazložitve te odločbe, ta ustavna pravica varuje informacije oziroma podatke poslovne narave, ki: (a) se nanašajo na poslovanje oziroma dejavnost poslovnega subjekta, (b) niso že javno znani, (c) so po vsebini taki, da obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnemu konkurentu poslovnemu subjektu povzročila občutno škodo. Vprašanja odpira predvsem zahteva pod (c), ki v okoliščinah konkretnega primera pomeni, da bi morala predlagateljica izkazati, da je vsaj (razumno) verjetno, da bo dostopnost podlag za izbris v virtualni podatkovni sobi širšemu krogu subjektov občutno škodila poslovnim bankam in njihovim komitentom. Predlagateljica pri tem ostane na ravni pavšalnega zatiranje.¹⁰¹ Več faktorjev namreč kaže na to, da to sploh ni samoumevno. Obdobje izbrisa kvalificiranih obveznosti je že močno časovno oddaljeno. Nekatero poslovne banke, ki so bile deležne tega ukrepa, niti ne obstajajo več. Druge še obstajajo. Vendar glede na to, da so splošna dejstva in razlogi za izbris kvalificiranih obveznosti (vključno z zaključkom o tedanjih orjaških kapitalskih primanjkljajih v bankah) javno znani in so bili celo predmet velikega zanimanja javnosti, banke pa so bile vmes sanirane, ni jasno, kakšno dodatno škodo za današnji poslovni ugled in njihovo poslovanje bi pomenila možnost širjenja v javnosti podrobnejših podatkov iz tedanjih obremenitvenih testov in cenitev bančne aktive. Enako velja za tedanje komitente bank, ki jih je v dokumentaciji tako ali tako mogoče identificirati le v redkih primerih. To, da je neki poslovni subjekt imel pred devetimi leti morebitne težave pri odplačevanju kredita, brez dodatne utemeljitve (ki v zahtevi umanjka) ne more pripeljati do sklepa, da mu lahko danes razkritje tega

¹⁰¹ Tako na strani 30 zahteve zgolj navede, da je lahko razkritje zaupnih finančnih podatkov o posameznih komitentih bank v povezavi z reševanjem in ugotovljenimi izgubami banke še vedno izjemno škodljivo za njihovo tekoče poslovanje. Razkritje teh podatkov širokemu krogu upravičencev naj bi škodilo tudi poslovnim bankam.

zgodovinskega dejstva občutno škodi. Podoben je pristop k problematiki zastarelih informacij o poslovnem udejstvovanju v primerjalni sodni praksi.¹⁰²

90. Predlagateljici ni uspelo izkazati, da 11. do 23. člen ZPSVIKOB posegajo v pravico iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Zato z njo tudi ne morejo biti v neskladju. Navedene določbe niso v neskladju z Ustavo.

B. – VI.

Razveljavitev celotnega zakona

91. Ustavno sodišče je v tej odločbi ugotovilo, da je 40. člen ZPSVIKOB v neskladju z načelom finančne neodvisnosti centralne banke iz drugega stavka prvega odstavka 152. člena Ustave (66. točka obrazložitve te odločbe). Ugotovilo je tudi, da so 4. do 7. člen ZPSVIKOB v neskladju z isto določbo Ustave, ker kršijo prepoved denarnega financiranja (73. točka obrazložitve te odločbe). Zato je 4., 5., 6., 7. in 40. člen ZPSVIKOB razveljavilo.

92. Razveljavitev 40. člena ZPSVIKOB ustvarja v postopku presoje ustavnosti drugih izpodbijanih določb ZPSVIKOB poseben položaj. Navedena določba je namreč osrednja določba ZPSVIKOB, ki je pravzaprav ključna za obstoj celotnega zakona, kakor je bil oblikovan in sprejet po zamisli zakonodajalca. Člen 40 ZPSVIKOB je preprečeval, da bi Banka Slovenije po izplačilu odškodnin nekdanjim imetnikom ekonomsko (dejansko) breme teh odškodnin samovoljno prevalila na Republiko Slovenijo (oziroma to poskušala narediti, kar bi lahko vodilo v zapletene spore) z enostranskimi izjavami o pobotu z letnimi upravičenji Republike Slovenije do njenih deležev od dobička Banke Slovenije (tretji odstavek 50. člena ZBS-1). Prav 40. člen ZPSVIKOB je zagotavljal, da je predlagateljica postala ne le pravni, pač pa tudi dejanski zavezanec za plačilo odškodnin nekdanjim imetnikom.

93. Kot je ob opiranju na sodbo SEU v zadevi *Banka Slovenije* pojasnilo Ustavno sodišče (glej oddelek B – III obrazložitve te odločbe), ni ustavno sprejemljiva ureditev, ki posega v splošne rezerve Banke Slovenije zaradi izplačil iz naslova odškodninske

¹⁰² SEU je v sodbi v zadevi *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht proti Ewaldu Baumeistru*, C-15/16, z dne 19. 6. 2018, med drugim odločilo, da je treba "člen 54(1) Direktive 2004/39/ES razlagati tako, da se za informacije, ki jih imajo organi, ki jih države članice določijo za izvajanje nalog iz te direktive, in ki bi lahko bile poslovne skrivnosti, vendar so stare pet let ali več, zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost, razen izjemoma, če stranka, ki takšno naravo zatrjuje, dokaže, da so te informacije kljub svoji starosti še vedno bistveni element njenega poslovnega položaja ali poslovnega položaja zadevnih tretjih oseb. Taki preudarki ne veljajo za informacije, ki jih imajo ti organi in katerih zaupnost bi lahko bila utemeljena iz drugih razlogov od tistega, v skladu s katerim so pomembne za poslovni položaj zadevnih podjetij."

odgovornosti¹⁰³ za opravljanje funkcije, ki ne spada med njene temeljne naloge, kar Banko Slovenije postavlja v položaj odvisnosti od političnih organov, v katerem je potencialno izpostavljena političnim pritiskom in pogojevanjem obnovitve njenega premoženjskega stanja.¹⁰⁴ Teh ustavnopravnih tveganj razveljavitev zgolj 40. člena ZPSVIKOB ne odpravi. V takem primeru bi naložitev potencialno visokih odškodninskih izplačil predlagateljici tudi na podlagi splošne ureditve iz 51. člena ZBS-1¹⁰⁵ lahko močno okrnila njene splošne rezerve; te bi bile lahko izčrpane v celoti, preden bi se aktiviralo jamstvo Republike Slovenije za izgube centralne banke.

94. V zadevnem primeru ni videti, kako bi se lahko ob razlagi načela finančne neodvisnosti, ki jo je v tej odločbi, ob upoštevanju prava EU, sprejelo Ustavno sodišče, ohranila predlagateljica kot dejanska zavezanka za izplačilo odškodnin.¹⁰⁶ ZPSVIKOB je v svojem jedru dejansko zakon o odškodninski odgovornosti Banke Slovenije na podlagi 350.a člena ZBan-1,¹⁰⁷ in sicer za poseben primer odločanja o odškodninskih zahtevkih nekdanjih imetnikov iz enkratnega zaključenega sklopa historičnih okoliščin v zvezi z izbrisom kvalificiranih obveznosti bank v letih 2013 in 2014. Če se razveljavi samo jedro takega zakona, določba, da predlagateljica dokončno nosi breme izplačanih odškodnin in je tako "prava", dokončna odškodninska zavezanka, obstoj zakona kot celote nima več pomena. V takem primeru se zastavi vprašanje, ali lahko Ustavno sodišče zaradi ugotovljene protiustavnosti in razveljavitve ključnega 40. člena ZPSVIKOB, ki je tesno vsebinsko povezan z vsemi drugimi določbami ZPSVIKOB (in jih celo osmišlja), razveljavi ZPSVIKOB v celoti.

95. Ustavno sodišče je že razveljavilo neizpodbijane določbe posameznega zakona, ki so bile neposredno povezane z izpodbijano določbo in niso imele samostojnega

¹⁰³ Treba je poudariti: potencialno zelo visoke.

¹⁰⁴ Glej 95. do 104. točko obrazložitve sodbe SEU v zadevi *Banka Slovenije*. Sama naložitev take odškodninske odgovornosti (vendar le, dokler je naložena zaradi resne kršitve skrbnega ravnanja predlagateljice) z vidika prepovedi denarnega financiranja ni sporna (78. točka obrazložitve sodbe SEU v zadevi *Banka Slovenije*).

¹⁰⁵ Člen 51 ZBS-1 določa: "(1) Primanjkljaj prihodkov nad odhodki pokriva Banka Slovenije iz splošnih rezerv.

(2) Sredstva za pokrivanje primanjkljaja prihodkov nad odhodki, ki ga ni mogoče pokriti na način iz prvega odstavka tega člena, se zagotovijo iz proračuna Republike Slovenije."

¹⁰⁶ To, da bi predlagateljica bila zgolj pravni zavezanec; da bi torej odškodninsko odgovarjala za škodo, storjeno pri izbrisu finančnih instrumentov v nasprotju z načelom, da ne sme biti noben upnik na slabšem kot v primeru stečaja banke (*no creditor worse off*), pa četudi bi ji potem morala država brezpogojno regresirati vsa izplačana sredstva, pa odpira nekatere pomisleke z vidika smiselnosti (smotrnosti) tovrstne ureditve (pod vprašajem bi bila verjetnost skrbnega pravedanja Banke Slovenije, ki ne bi nosila – ker jih ne sme – škodljivih posledic zmage nekdanjih imetnikov v odškodninskih sporih).

¹⁰⁷ Glej prvo alinejo 1. člena in prvi odstavek 3. člena ZPSVIKOB.

pomena.¹⁰⁸ Prav tako je skupaj z razveljavitvijo temeljnih določb zakona, brez katerih drugih določb zakona ni bilo mogoče izvrševati, že razveljavilo tudi te druge določbe, ne da bi se ukvarjalo z očitki o njihovi protiuustavnosti.¹⁰⁹ Če je presojana zakonska ureditev med seboj povezana celota postopkovnih in materialnih določb in Ustavno sodišče vsebinsko presoja in razveljavi take dele te celote, brez katerih preostali deli ne morejo več doseči namena zakonodajalca, razveljavi tudi preostanek zakona, da se prepreči situacija, ko tisto, kar bi ostalo, ne bi več dosegalo zakonodajalčevega namena.¹¹⁰

96. Na podlagi navedene ustavnosodne presoje lahko Ustavno sodišče v okoliščinah primera poleg določb, za katere je izrecno ugotovilo protiuustavnost (40. člen in 4. do 7. člen ZPSVIKOB), razveljavi tudi druge z zahtevo za oceno ustavnosti izpodbijane določbe ZPSVIKOB, ne da bi presojalo zanje zatrjevane protiuustavnosti ali celo kljub ugotovitvi, da zatrjevanih protiuustavnosti ni,¹¹¹ pa tudi z zahtevo neizpodbijane določbe ZPSVIKOB. Ustavno sodišče je zato razveljavilo ZPSVIKOB v celoti. K taki odločitvi ga je vodilo tudi naslednje. Pravo EU ne zahteva razveljavitve ZPSVIKOB v celoti, a ji tudi ne nasprotuje. Z vidika prava EU ne bi bila sporna niti ureditev, ki bi centralni banki brezpogojno in hitro zagotovila (iz državnega proračuna) sredstva, potrebna za to, da bo lahko brez krnitve splošnih rezerv plačala odškodnine in tako ohranila zmožnost učinkovitega in povsem neodvisnega opravljanja svojih nalog v okviru ESCB.¹¹² Do take zakonske ureditve bi bilo mogoče priti tudi z razveljavitvijo le tistih določb ZPSVIKOB, za katere je oziroma bi Ustavno sodišče izrecno ugotovilo protiuustavnost (v prvi vrsti 40. člena ZPSVIKOB), in (če bi bila v nadaljevanju opravljena taka presoja) ugotovitvijo protiuustavnosti tega zakona zaradi pravne praznine v zvezi s takim zagotavljanjem proračunskih sredstev (vnaprej ali takoj po pravnomočnosti sodb o plačilu odškodnin). Po oceni Ustavnega sodišča bi taka odločitev znatneje posegala v pristojnosti zakonodajalca oziroma v njegovo prosto polje politične presoje, kot pa ta odločitev o razveljavitvi ZPSVIKOB v celoti. Taka hipotetična odločitev bi v bistvu pomenila ohranitev ZPSVIKOB v ustavno nespornem delu v veljavi ob vzpostavitvi Republike Slovenije kot ekonomske oziroma dejanske zavezanke za izplačilo odškodnin, pri čemer bi Banka Slovenije ostala zgolj pravna zavezanica. To pa bi predrugačilo oziroma spremenilo namen zakonodajalca, da naj bo ZPSVIKOB zakon o odškodninski odgovornosti Banke Slovenije (93. točka obrazložitve te odločbe); in sicer tako pravni kot dejanski. Ni mogoče domnevati, da bi

¹⁰⁸ Delna odločba Ustavnega sodišča št. U-I-152/17 z dne 4. 7. 2019, 35. točka obrazložitve.

¹⁰⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014 (Uradni list RS, št. 22/14, in OdlUS XX, 22), 88. točka obrazložitve.

¹¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-117/07 z dne 21. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 58/07, in OdlUS XVI, 64), 41. točka obrazložitve.

¹¹¹ Ustavno sodišče je opravilo vsebinsko presojo 10. do 23. člena ZPSVIKOB izključno zaradi informacije zakonodajalcu, da (vsaj z vidika v tej zahtevi vsebovanih očitkov) v teh določbah oblikovani sistem razkritja podatkov in dokumentov v zvezi z izbrisom ni ustavno sporen.

¹¹² Glej 105. točko obrazložitve sodbe SEU v zadevi *Banka Slovenije*.

zakonodajalec sprejel "zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank" (povsem enak ZPSVIKOB) ob vednosti, da Banka Slovenije ne bo dejanska zavezanica za plačilo odškodnin. Še posebej zaradi nekaterih problematičnih posledic morebitnega razcepa dejanske in pravne zavezanosti za plačilo odškodnin.¹¹³ Zakonodajalcu je treba prepustiti čim bolj svobodno opredelitev do navedenih vprašanj ter odločitev, kako bo z novim zakonom v novonastalem pravnem položaju uredil vsa (tudi zgolj postopkovna) vprašanja pravnega varstva nekdanjih imetnikov. To ne pomeni, da ne more po lastni presoji uporabiti rešitev iz ZPSVIKOB, zlasti če je Ustavno sodišče zanje presodilo, da niso v neskladju z Ustavo (10. do 23. člen ZPSVIKOB).

97. Razveljavitev ZPSVIKOB v celoti po naravi stvari pomeni, da se del prvega odstavka 350.a člena in 223. člen ZBan-1, kolikor sta se ti neveljavni določbi na podlagi ZPSVIKOB še uporabljali (glej 42. in 43. točko obrazložitve te odločbe), po razveljavitvi ZPSVIKOB ne uporabljata več. Zato v izreku te odločbe ni bilo treba posebej odločiti o zahtevi predlagateljice za oceno ustavnosti prvega odstavka 350.a člena ZBan-1.

98. Po tej odločitvi obstaja v pravnem redu protiustavna pravna praznina, ki jo mora zakonodajalec v najkrajšem mogočem roku zapolniti. Še vedno ostaja neizvršena zapoved iz 131. točke obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-295/13: zakonodajalec mora poskrbeti za ureditev, ki bo omogočala ustavnoskladno uveljavitev pravice do sodnega varstva za vse že vložene in bodoče odškodninske tožbe v zvezi z izbrisi kvalificiranih obveznosti na podlagi ZBan-1. Protiustavno stanje traja že nesprejemljivo dolgo: z odločbo št. U-I-295/13, sprejeto 19. 10. 2016, je Ustavno sodišče naložilo Državnemu zboru odpravo ugotovljene protiustavnosti v roku šestih mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu. Dolgotrajna neodzivnost države je pripeljala do ugotovitve Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), da je Republika Slovenija nekdanjim imetnikom izbrisanih obveznosti (sodba ESČP v zadevi *Pintar in drugi proti Sloveniji* z dne 14. 9. 2021) kršila človekovo pravico do zasebne lastnine iz 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). ESČP je izpostavilo, da je sicer zagotovitev učinkovitega sodnega varstva za nekdanje imetnike povezana z reševanjem kompleksnih vprašanj v zvezi s spoštovanjem določenih načel prava EU. Vendar je poudarilo, da Republika Slovenija ostaja odgovorna za zagotavljanje pravic nekdanjih imetnikov po 1. členu Prvega protokola k EKČP.¹¹⁴ Ti doslej niso imeli učinkovitega dostopa do smiselne pravne poti za izpodbijanje utemeljenosti razlogov

¹¹³ Glej opombo št. 106.

¹¹⁴ Del jamstev pravice do zasebne lastnine iz EKČP je tudi zahteva, da morajo obstajati postopkovna jamstva, ki osebi, ki je utrpela poseg v mirno uživanje premoženja, zagotavljajo razumno priložnost za učinkovit preizkus utemeljenosti teh ukrepov pred pristojnimi organi (sodba ESČP v zadevi *Pintar in drugi*, 97. točka obrazložitve).

za izbris in za odločitev o odškodnini.¹¹⁵ Po mnenju ESČP¹¹⁶ so posegu v zasebno lastnino pritožnikov zato manjkala zadostna postopkovna zagotovila proti arbitrarnosti, zaradi česar ni bil "zakonit" v smislu 1. člena Prvega protokola k EKČP. Kot že navedeno, zakonodajalec mora ravnati hitro, da bo nekdanjim imetnikom v najkrajšem mogočem roku na voljo učinkovito sodno varstvo, k čemur ga poziva tudi ESČP.¹¹⁷

99. Težko si je zamisliti ustavno skladno zakonsko ureditev, ki bi ekonomsko breme¹¹⁸ napak pri izbrisu kvalificiranih obveznosti nalagala kateremukoli drugemu subjektu kot pa državi kot varuhu javnega interesa, zaradi katerega je izbris tudi bil opravljen. Pri tem mora zakonodajalec paziti tudi na to, da ne bo nobeden od nekdanjih imetnikov zaradi zastaranja izgubil možnosti učinkovitega uveljavljanja te pravice, saj bi bilo to z vidika odgovornosti zakonodajalca za nastali položaj ustavnopravno nesprejemljivo.

C.

100. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalomon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Accetto. Sodnica Mežnar in sodnik Knez sta dala pritrdilni ločeni mnenji, sodnik Accetto pa odklonilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik

¹¹⁵ Prav tam, 101. točka obrazložitve.

¹¹⁶ Prav tam, 110. točka obrazložitve.

¹¹⁷ Prav tam, 114. točka obrazložitve.

¹¹⁸ Glej odgovor na tretje vprašanje v sodbi SEU v zadevi *Banka Slovenije*.