



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

3

Številka: 450-03-4/2017/6 EPA 2354-VII
Ljubljana, 15. 1. 2018

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 3. seji 17. 1. 2018, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o postopku sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (ZPSVIKOB) – druga obravnava

Državni svet predloga zakona **ne podpira**.

* * *

Navedba kronološkega poteka odločanja Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance in Državnega sveta Republike Slovenije v zvezi z Zakonom o bančništvu:

Komisija je na 9. izredni seji 16. 10. 2013 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu in ga podprla. Novela zakona je omogočila ukrepe v skladu s pravili o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank z namenom zagotavljanja večje stabilnosti bank. Pravila določajo, da se bremena porazdelijo med delničarje in podrejene upnike, tako da se po poplačilu z lastniškim kapitalom v nadaljevanju izgube pokrivajo s prispevki imetnikov hibridnih in podrejenih dolžniških instrumentov. Za kritje izgub se torej širi nabor ukrepov tako, da se dodatno uvaja ukrep zmanjšanja osnovnega kapitala, odpisa hibridnih kapitalskih instrumentov in podrejenih obveznosti banke ali pretvorbe teh instrumentov v navadne delnice banke, pri čemer se upošteva načelo, da noben upnik ni na slabšem kot v primeru stečaja banke. Banka mora med izvajanjem izrednih ukrepov dokazati, da je sposobna uspešno delovati. V primeru, da poslovnega stanja ne popravi v predvidenem okviru, ki bi zagotavljal njeno dolgoročno uspešnost, pa se uvede postopek prenehanja banke.

Komisija je na 10. izredni seji 5. 11. 2013 obravnavala Predlog odločilnega veta na Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1L), ki ga je vložila skupina državnih svetnikov (prvopodpisani Jože Slivšek) in ga **ni podprla**.

Državni svet je na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (v nadaljevanju: ZBan-1L) dne 5. 11. 2013 izglasoval odločilni veto. ZBan-1L po mnenju Državnega sveta posega v ustavno zajamčene človekove pravice imetnikov obveznic, saj določa ukrepe, ki Banki Slovenije omogočajo posege v že pridobljene pravice imetnikov obveznic, vključno z odreditvijo ukrepa razlastitve imetnikov obveznic tako, da jim arbitrarno odvzame zasebno lastnino, pri čemer je presoja o potrebnosti takšnega ukrepa prepuščena arbitrarni presoji Banke Slovenije. Dodatno ZBan-1L imetnikom obveznic prepoveduje kakršen koli dogovor z

banko izdajateljico obveznic in jim odvzema pravna sredstva, s katerimi bi lahko preprečili ali izpodbijali odvzem lastništva obveznic.

Državni zbor Republike Slovenije je dne 14. 11. 2013 ponovno z glasovanjem sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu.

Komisija je na 11. izredni seji 4. 12. 2013 obravnavala pobudo državnega svetnika Jožeta Slivška za vložitev zahteve za presojo ustavnosti določil Zakona o bančništvu.

Komisija je pobudo za vložitev zahteve za presojo ustavnosti določil Zakona o bančništvu **podprla**.

Komisija je ocenila, da je vložitev zahteve za presojo ustavnosti upravičena, saj so tudi odzivi strokovne javnosti o primernosti predhodno sprejete novele Zakona o bančništvu deljena, zato se komisija strinja, da je treba preveriti skladnost določil zakona z Ustavo Republike Slovenije. Komisija je predlagala, da Državni svet Republike Slovenije sprejme zahtevo za oceno ustavnosti 261a., 261b., 261c., 261d., 261e., 261f, 347. in 350a. člena Zakona o bančništvu, kot so bili v ta zakon vneseni z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu.

Državni svet Republike Slovenije je na 13. seji dne 11. 12. 2013 sprejel **zahtevo**

- za začetek postopka za oceno ustavnosti 261a., 261b., 261c., 261d., 261e., 347. in 350a. člena Zakona o Bančništvu (ZBan-1, Ur. L. RS št. 131/2006) ter
- za začasno zadržanje izvrševanja teh členov zakona in za prednostno obravnavo.

Ustavno sodišče Republike Slovenije se je s sklepom dne 6. 11. 2014 v postopku ustavne presoje Zakona o bančništvu in novele omenjenega zakona, ki je bila ena od podlag za razlastitev imetnikov podrejenih obveznic in delnic podržavljenih bank, z več vprašanji obrnilo na Sodišče EU v Luksemburgu. Do odločitve Sodišča EU se je postopek za oceno ustavnosti prekinil.

Sodišče EU je v svoji odločitvi 19. 7. 2016 ugotovilo, da članica pred dodelitvijo državne pomoči ni zavezana naložiti bankam v težavah, da podrejene instrumente spremenijo v lastniški kapital, jih odpišejo ali zagotovijo, da v celoti prispevajo h kritju izgub.

Ustavno sodišče je odločitev v zvezi z ustavnostjo določb ZBan-1, ki urejajo prenehanje kvalificiranih obveznosti, sprejelo z Odločbo U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016. V odločbi je Ustavno sodišče za neustavnega spoznalo 350.a člen ZBan-1, ker ni urejal nekaterih vprašanj, ki bi jih po odločbi Ustavnega sodišča moral urediti, in je zaradi tega kršil ustavno pravico nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank do učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Ta vprašanja se med drugim nanašajo na pravico nekdanjih imetnikov do dostopa do podatkov, ki bi jim omogočili pripravo tožbenega zahtevka, ureditev dokaznega bremena ter ostalih postopkovnih pravil, s katerimi bi bil saniran sicer neuravnotežen procesni položaj tožnikov na eni in Banke Slovenije na drugi strani, ter združevanje pravnih postopkov in enotna odločitev sodišča za vse tožnike.

Po odločbi U-I-295/13 mora Državni zbor odpraviti protiustavnost 350.a člena ZBan-1 v šestih mesecih po objavi odločbe U-I-295/13 v Uradnem listu Republike Slovenije.

* * *

Državni svet je bil seznanjen z mnenji, opozorili in pripombami Evropske centralne banke, društva Mali delničarji Slovenije, Vseslovenskega združenja malih delničarjev, Odvetniške pisarne Tamara Kek in partnerji, d. o. o., in Odvetniške pisarne Odvetniki Šelih&partnerji, d. o. o., k predlogu zakona.

Kot je bilo uvodoma pojasnjeno, je predlagatelj Predloga zakona o postopku sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti bank sledil odločbi Ustavnega sodišča, ki je ugotovilo, da nekdanjim imetnikom kvalificiranih obveznosti bank ni bilo zagotovljeno učinkovito sodno varstvo, s katerim bi nekdanji imetniki lahko zavarovali svoje pravice, v katere je posegla s svojimi odločbami o izrednih ukrepih Banka Slovenije. V zakonodajni postopek je bil zato

vložen predlog zakona, ki naj bi odpravil z odločbo Ustavnega sodišča ugotovljeno neskladje Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu oziroma na njegovi podlagi sprejetega 350.a člena ZBan-1, ki določa: »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 ZBan-1, 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«, ter nekdanjim imetnikom zagotovil učinkovito sodno varstvo.

Državni svet ugotavlja, da predlog zakona ne udejanja vsebine iz odločbe Ustavnega sodišča in v smislu zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva ne izboljšuje položaja nekdanjim imetnikom, prav tako pa v konceptualnih rešitvah bistveno odstopa od podanih stališč Ustavnega sodišča, še posebno v naslednjih točkah:

1. Vsebina skrbnega pregleda slovenskih bank zaradi mnenja Banke Slovenije, da so vsi podatki, ki se nanašajo na skrbni pregled, zaupni, do zdaj niti širši javnosti niti nekdanjim imetnikom ni bila razkrita; iz tega mnenja Banke Slovenije izvirajoča nedostopnost podatkov pa ima za posledico, da informacijska neenakost ter siceršnji neuravnotežen procesni položaj med nekdanjimi imetniki in Banko Slovenije, ni odpravljen. Čeprav prav ta neenakost pravnih strank po stališčih Ustavnega sodišča pomeni enega od bistvenih razlogov, zaradi katerega nekdanjim imetnikom z določbo 350a. člena ZBan-1 učinkovito sodno varstvo ni zagotovljeno, predlog zakona tega protiustavnega stanja ne odpravlja. Predlog zakon namreč ne omogoča seznanitve nekdanjih imetnikov z informacijami že pred vložitvijo tožbe, prav tako so tozadevno zelo omejujoče tudi določbe, ki urejajo možnost njihove seznanitve vsaj med samim sodnim postopkom. Glede dostopa do podatkov bodo morali nekdanji imetniki vse podatke za utemeljitev svojih zahtevkov zahtevati prek sodišč, ki bodo presojala o razkritju vsakega posameznega podatka. Pri tem bodo sodišča odločala ob tehtanju načela sorazmernosti, torej za vsak posamezni podatek, ki ga bodo nekdanji imetniki zahtevali, bodo presojala, ali je pomen njegovega razkritja v predmetnem postopku pomembnejši od morebitnega interesa drugih, da se zahtevani podatek ohrani kot poslovna skrivnost. Ugotoviti je torej mogoče, da predlog zakona ne sledi zahtevi Ustavnega sodišča po popolnem vpogledu nekdanjih imetnikov v vse relevantne listine že pred vložitvijo tožb.

2. Predlog zakona v nasprotju s stališčem Ustavnega sodišča oži definicijo »pravilne obravnave«. Predlog zakona bi moral pri ugotavljanju pravilnosti oziroma nepravilnosti ugotovljenih dejstev določati, da je treba upoštevati tudi mednarodne standarde za sanacijo bank, ki so veljali v drugih državah evro območja oziroma da bi morale sodišče v postopku ugotavljati, ali so bili standardi, ki so bili uporabljeni v Sloveniji, enaki tem standardom, ali pa so od njih odstopali. Kot je ocenilo Ustavno sodišče, so v primeru zmotno ugotovljenih dejstev pri izreku odločb o izrednih ukrepih nekdanji imetniki upravičeni do popolne odškodnine – pravilnost ugotovitve o tem, ali so dejstva ugotovljena zmotno ali ne, pa je odvisna od možnosti mednarodne primerljivosti v Sloveniji izvedenega testnega preizkusa.

3. Nenaklonjenost predloga zakona do oškodovancev je izrazita tudi pri vlaganju tožb, saj predlog zakona, za razliko od predloga, ki je bil dan v javno razpravo, ne predvideva več, da v postopku izdana sodba učinkuje za vse nekdanje imetnike. Predlog zakona tako ne predvideva (več), da so do odškodnine upravičeni tudi tisti nekdanji imetniki, ki niso vložili tožb, temveč sodba sodišča velja le za tiste nekdanje imetnike, ki so tožbo vložili. Na tak način se k vlaganju tožb sili vse nekdanje imetnike, kar bo po nepotrebnem obremenilo sodišča, postopki pa bodo zaradi predvidoma zelo velikega števila tožnikov še bolj zapleteni in dolgotrajnejši. Takšna rešitev ni v prid hitremu in ekonomičnemu sodnemu postopku. Predlog zakona tudi glede plačila sodnih taks in povrnitve stroškov postopka ne odstopa bistveno od določb zakona, ki ureja pravdni postopek. To ocenjujemo kot še posebej problematično glede na po predlogu zakona neustrezno urejen dostop do dokumentacije, po katerem so, kot je pojasnjeno pod 1. točko zgoraj, tožniki prisiljeni vložiti tožbo, če sploh želijo priti do podatkov, ki jih potrebujejo za utemeljitev svojih tožbenih zahtevkov.

4. Predvideno je, da bo višino odškodnine izračunavala Banka Slovenije, ki je povzročila nastanek škode, ne pa, da nepristransko in neodvisno o tem presoja sodišče. Ker predlog zakona ne vsebuje jasnih kriterijev, na kakšen način naj Banka Slovenije izračuna odškodnino, se s tem krši pravica nekdanjih imetnikov, da o njihovi zahtevi za plačilo odškodnine (ki vključuje tudi določitev njene višine) odloči sodišče ali drug neodvisen in nepristranski organ.

5. S predlogom zakona se za vložitev odškodninskih tožb zoper Banko Slovenije predvideva devetmesečni rok od uveljavitve zakona, kar je v nasprotju z navodili Ustavnega sodišča, ki je odločilo, da bo zastaranje odškodninskih zahtevkov nekdanjih imetnikov šest mesecev po uveljavitvi novega zakona, šele začelo teči. Tudi v tej bistveni točki predlog zakona ne sledi stališčem Ustavnega sodišča. Upošteva se, da predlog zakona hkrati nekdanjim imetnikom ne omogoča, da se še pred vložitvijo tožb seznanijo z vso dokumentacijo, se s takšno predvideno rešitvijo na stežaj odpira možnost, da zahtevki nekdanjih imetnikov zastarajo, še preden se bodo nekdanji imetniki sploh lahko seznanili z dokumentacijo, ki jo potrebujejo za utemeljitev svojih zahtevkov.

* * *

Za poročevalko na seji Državnega sveta je bila določena državna svetnica mag. Marija Lah.

* * *

Predlog sklepa je pripravljen na podlagi poročila Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance.