



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 450-03-1/2019/16 EPA 515-VIII
Ljubljana, 12. 6. 2019

Državni svet Republike Slovenije je na 19. seji 12. 6. 2019, 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 nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (ZPSVIKOB) - druga obravnava

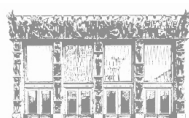
Državni svet je obravnaval Predlog zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (ZPSVIKOB), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Državni svet predloga zakona **ne podpira**.

Nasprotovanje rešitvam, ki jih vsebuje obravnavani predlog zakona, Državni svet utemeljuje z mnenjem, da predlog zakona ne predstavlja celovite implementacije odločbe Ustavnega sodišča U-I-295/13, ki med drugim opozarja na obveznost polnega vpogleda v listine v zvezi z izbrisom, s katerimi je razpolagala Banka Slovenije (v nadaljevanju: BS); na zadosten čas za pripravo tožbenega zahtevka; na neravnotežje v primerjavi položajev Banke Slovenije in tožnikov; na obveznost hitrega, ekonomičnega in uniformnega odločanja o sporih med tožniki in BS. Državni svet predlogu zakona nasprotuje iz naslednjih razlogov:

1. Glede subsidiarne uporabe zakona, ki jo določa 4. člen predloga zakona

Predlog zakona v 4. členu predvideva uporabo zakona, ki ureja pravdni postopek, natančneje, pravil, ki urejajo gospodarske spore, kar je po mnenju Državnega sveta neustrezno. Zakon o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17 in 16/19 – ZNP-1; v nadaljevanju: ZPP) sicer res določa posebna pravila pravnega postopka v gospodarskih sporih, ki so usmerjena predvsem v zagotavljanje večje ekonomičnosti in hitrosti postopka, vendar je iz 481., 482., 483. in 484. člena ZPP razvidno, da je zakonodajalec uporabil predvsem subjektivni kriterij opredelitve pojma gospodarskega spora, objektivni kriterij opredelitve pojma gospodarskega spora pa je



60
LET
STAVBE

uporabil le izjemoma¹. Pravila, ki urejajo gospodarske spore, so tako oblikovana predvsem za spore med gospodarskimi subjekti, zavodi (vključno z javnimi zavodi), zadrugami, državo, samoupravnimi lokalnimi skupnostmi ali samostojnimi podjetniki posamezniki, za katere se domneva, da so bolj organizirani in sposobni varovati svoje interese v okviru sodnih postopkov. Predlagatelj zakona v obrazložitvi k 4. členu poudarja, da je zaradi predvidenega enotnega sosporništva in udeležbe gospodarskih družb v postopkih (poleg velikega števila fizičnih oseb) izkazana razumna podlaga za uporabo pravil o gospodarskih sporih, s čimer se Državni svet ne more strinjati. Kot predlagatelj pravilno ugotavlja, je med nekdanjimi imetniki kvalificiranih obveznosti bank največ t. i. malih delničarjev, ki niso usposobljeni za varstvo svojih interesov, zato je uporaba omenjenih pravil neprimerna tudi ob predpostavki, da se postopka udeležijo tudi gospodarske družbe. Zgolj domneva, da bodo gospodarske družbe v okviru omenjenih pravil lahko učinkovito uveljavljale svoje zahtevke, namreč, kljub enotnemu sosporništvu, ne zagotavlja učinkovitega sodnega varstva za vse t. i. male delničarje.

2. Glede pristojnosti Okrožnega sodišča v Mariboru iz 5. člena predloga zakona

Predlog zakona v 5. členu določa pristojnost Okrožnega sodišča v Mariboru za sojenje v postopkih na podlagi tega zakona. V okviru obrazložitve k omenjenemu členu predlagatelj kot razlog za derogacijo pristojnosti Okrožnega sodišča v Ljubljani navaja predvsem posebne zakone, ki določajo izključno pristojnost omenjenega sodišča, njegovo prostorsko stisko in, nenazadnje, morebiten vpliv na oceno Slovenije v okviru projekta Doing Business. Poudariti velja, da je določitev izključne pristojnosti za sojenje Okrožnega sodišča v Ljubljani na podlagi veljavne zakonodaje utemeljena predvsem zaradi koncentracije znanja in izkušenj na omenjenih področjih, zato bi moral biti vsak odmik od določanja izključne pristojnosti Okrožnega sodišča v Ljubljani še toliko bolj utemeljen. Ob tem ni zanemarljivo dejstvo, da že predlagatelj v obrazložitvi k 5. členu navaja, da bi izločitev sodnikov na pristojnem sodišču privedla do določitve pristojnosti s strani Vrhovnega sodišča. Glede na to, da predlagatelj navaja, da bodo stroški kadrovskih virov (dodatne zaposlitve, zagotovitev ustreznih prostorov in materialnih razmer za delo), potrebnih za implementacijo predloga zakona, znašali 1.700.000 evrov letno, ni razlogov, da ne bi omenjene vire enako uporabili tudi v Ljubljani. Državni svet opozarja, da predlagatelj sam poudarja, da je za zagotovitev učinkovitega sojenja v omenjenih postopkih potrebno pridobiti specifična znanja, ki so lahko deloma pridobljena z dodatnimi izobraževanji, deloma pa z delovnimi izkušnjami, zato se lahko utemeljeno sklepa, da bodo za sojenje v omenjenih primerih primernejši sodniki, ki imajo ustrezne delovne izkušnje (najzahtevnejši gospodarski spori), in ne novo zaposleno sodno osebje.

Državni svet skladno s pripombami Odvetniške zbornice Slovenije opozarja, da mora biti določanje izključne stvarne in krajevne pristojnosti sodišča pogojeno s spoštovanjem pravice stranke iz 22. člena Ustave, da si sama izbere pooblaščenca tudi v stroškovnem smislu, kar pomeni, da se v postopku priznajo stroški prevoza odvetnika kot potrebni stroški za postopek tudi v primeru, ko si stranka izbere odvetnika zunaj območja sodišča.

3. Glede vzpostavitve virtualne podatkovne sobe iz 6. in 7. člena predloga zakona

¹ Predlog Zakona o pravnem postopku, EPA 1256, obrazložitev k 32. poglavju

Predlog zakona v 6. členu ureja javno objavo dokumentov in v 7. členu virtualno podatkovno sobo. Uvodoma velja predlagatelja opomniti, da Ustavno sodišče v odločbi U-I-295/13 na nobenem mestu ne določa obveznosti javne objave katerihkoli podatkov, temveč določa zgolj obveznost zagotoviti popoln dostop do vseh podatkov nekdanjim imetnikom kvalificiranih obveznosti bank še pred vložitvijo tožbe, zato Državni svet meni, da je omenjena določba nepotrebna. Državni svet se je pri obravnavi predloga zakona seznanil z mnenjem Agencije za trg vrednostnih papirjev z dne 20. 5. 2019, v katerem ta opozarja na številne pomanjkljivosti predlagane ureditve in na neupoštevanje njenih pripomb, ki jih je posredovala predlagatelju. Državni svet se strinja s pomisleki Agencije za trg vrednostnih papirjev, saj tudi sam meni, da Agencija za trg vrednostnih papirjev ni primeren organ za vzpostavitev virtualne podatkovne sobe, saj lahko to resno poseže v njen položaj in pristojnosti na podlagi drugih zakonov. Obenem Državni svet izpostavlja, da so pomisleki glede časovne izvedljivosti vzpostavitve podatkovne sobe na podlagi predloga zakona relevantni tudi v primeru drugih organov, saj na podlagi določb Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18) ni moč realno pričakovati, da bo katerikoli organ v okviru razpoložljivih kapacitet vzpostavil podatkovno sobo. Glede na to, da je Ministrstvo za finance ocenilo, da bi strošek vzpostavitve podatkovne sobe na Ministrstvu za finance znašal 10.000 evrov v primerjavi s 70.000 evri stroškov, ki bi nastali pri vzpostavitvi podatkovne sobe na Agenciji za trg vrednostnih papirjev, se zagotovo zdi racionalnejša rešitev vzpostavitve podatkovne sobe na Ministrstvu za finance, z nadgradnjo oddaljenega dostopa. 7. člen predloga zakona določa tudi vzpostavitev evidence oseb, ki so upravičene do vstopa v podatkovno sobo, pri čemer nikjer ne določa, kdo vse ima dostop do evidenc, ki jih za namene izvajanja tega zakona vodi Agencija za trg vrednostnih papirjev.

4. Glede roka za vložitev tožbe iz 13. in 29. člena predloga zakona

Predlog zakona v 13. členu določa rok za vložitev tožbe, in sicer 10-mesečni rok od uveljavitve tega zakona. Državni svet meni, da je predlagana ureditev neustrezna, predvsem upoštevajoč 3-mesečni rok za vzpostavitev podatkovne sobe iz 29. člena predloga zakona, ki rok za vložitev tožbe skrajša na vsega 7 mesecev. Če ob tem upoštevamo še rok za odgovor na tožbo, kot je določen v 15. členu predloga zakona, je neravnovesje med predlaganimi roki še toliko večje. Naj samo opomnimo, da nekdanji imetniki kvalificiranih obveznosti bank (v veliki večini fizične osebe) do sprejema zakona, ki bo implementiral odločbo Ustavnega sodišča, niso imeli in nimajo možnosti vpogleda v obstoječo dokumentacijo, ki je večinoma v posesti Banke Slovenije, zato je določanje de facto 7-mesečnega roka za vložitev tožbe bistveno prekratko, na drugi strani pa določanje 4-mesečnega roka za odgovor na tožbo Banke Slovenije bistveno predolgo, saj ima ta že od izbrisa dalje v posesti vse dokumente, ki bodo ključni pri sprejemu odločitve v konkretnem postopku.

5. Glede določanja sodne takse iz 18. člena predloga zakona

Predlog zakona v 18. členu ureja sodno takso in vrednost spornega predmeta, pri čemer določa omejitve vrednosti spornega predmeta pri odmeri odvetniških stroškov ter naknadno plačilo sodne takse. Državni svet meni, da predlagana zakonska rešitev ni ustrezna, saj je že iz obrazložitve k 18. členu, ki jo je podal predlagatelj, jasno, da omejitve vrednosti spornega predmeta pri odmeri odvetniških stroškov izhajajo iz

ocene nominalne vrednosti vsaj 30 »povprečnih« nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, pri čemer na številnih drugih mestih predlagatelj opozarja, da nekdanji imetniki ne bodo upravičeni do nominalne vrednosti kvalificiranih obveznosti, temveč bo višina odškodnine odvisna od tega, za koliko so bili nekdanji imetniki na slabšem zaradi prenehanja omenjenih obveznosti. Obenem Državni svet pri predlaganem določanju vrednosti spornega predmeta opozarja na morebitno diskriminatornost pri konkretnem določanju vrednosti spornega predmeta, upoštevajoč dejstvo, da je bil povprečni imetnik delnic NKBM v povprečju imetnik delnic v nominalni vrednosti 40 evrov, povprečni delničar Banke Celje pa imetnik delnic v nominalni vrednosti 1.900 evrov. Če ob tem upoštevamo dejstvo, da je predlagatelj predvideval izvedbo vsaj 20 javnih obravnav v okviru omenjenih postopkov, je jasno, da bodo stroški postopka izredno visoki.

Državni svet se strinja s pripombami Odvetniške zbornice Slovenije, ki opozarja na poseg v samostojnost in neodvisnost odvetništva, ki ga določa 137. člen Ustave, ter v pravice odvetnikovih strank in opozarja na potrebo po predhodnem soglasju Odvetniške zbornice Slovenije v primeru posegov v odvetniško tarifo. Predlog zakona ureja postopke, ki bodo visoko strokovno zahtevni, zato bodo odvetniki ob zakonsko določenem pavšalnem znesku vrednosti spornega predmeta primorani sklepati pisne dogovore (ki so sicer v skladu s 17. členom Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US in 46/16) predvideni zgolj izjemoma), v katerih se bodo s stranko dogovorili za primerno in ustrezno plačilo glede na zahtevnost dela. Ravno zaradi omenjenih pomislekov predlagana zakonska ureditev predstavlja tudi poseg, ki je v morebitnem nasprotju s prepisi, ki urejajo odvetništvo, in je v škodo strank.

Državni svet opozarja, da naknadno določanje sodne takse, ki predvideva tudi 50 %-no znižanje sodne takse v primeru vložitve tožbe vsaj 30 nekdanjih imetnikov po skupnem pooblaščenju, ni ustrezen ukrep, ki bi zagotavljal koncentracijo postopka.

V obrazložitvi predlagatelj posebej pojasnjuje, da zahteve po gospodarnosti postopka iz odločbe Ustavnega sodišča ne moremo razumeti kot zahtevo po kritju stroškov s strani tretje stranke, pri čemer po mnenju Državnega sveta spregleda dejstvo, da morajo biti stroški postopka taki, da de facto ne bodo onemogočali sodnega varstva nekdanjim imetnikom kvalificiranih obveznosti bank. Če ureditvi plačila sodnih taks in odvetniških storitev iz tega člena predloga zakona prištejemo še stroške sodnih izvedencev, za katere že predlagatelj v obrazložitvi k 22. členu določa, da jih Banka Slovenije le založi, kljub šibkejšemu položaju nekdanjih imetnikov in obstoju javnega interesa za razjasnitev vseh okoliščin glede izbrisa, lahko z veliko verjetnostjo ocenimo, da so ti stroški taki, da ob upoštevanju inter partes učinka sodbe de facto onemogočajo pravico do učinkovitega sodnega varstva nekdanjim imetnikom. Državni svet se sicer lahko strinja s predlagateljevo navedbo, da nekdanjim imetnikom, katerih individualne premoženjske razmere bi ogrožale udeležanje pravice do sodnega varstva, veljavna Zakon o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US in 19/15) in Zakon o sodnih taksah (Uradni list RS, št. 37/08, 97/10, 63/13, 58/14 – odl. US, 19/15 – odl. US, 30/16, 10/17 – ZPP-E, 11/18 – ZIZ-L in 35/18 – odl. US) omogočata oprostitev, odlog in obročno plačilo sodne takse oziroma oprostitev plačila nekaterih stroškov postopka, vendar slednje po mnenju Državnega sveta ne zagotavlja pravice do učinkovitega sodnega varstva nekdanjih imetnikov. Nekdanji imetniki, ki niso

socialno ogroženi in za katere ne veljajo navedene določbe Zakona o brezplačni pravni pomoči in Zakona o sodnih taksah, bodo namreč zaradi visokih stroškov de facto odvrnjeni od vložitve tožbe po tem predlogu zakona.

6. Glede skupine izvedencev iz 22. člena predloga zakona

Predlog zakona v 22. členu ureja skupino izvedencev, ki naj bi podala strokovno mnenje o strokovnih vprašanjih, potrebnih za razrešitev spora. Državni svet opozarja, da iz obrazložitve k omenjenemu členu ni jasno, ali bo izbor izvedencev opravljen na podlagi nabora sodnih izvedencev, ki so že imenovani, ali bo zanje uporabljen poseben postopek imenovanja. Na podlagi javno dostopnih podatkov² je namreč vprašljivo, ali je med imenovanimi sodnimi izvedenci že zadostno število ustreznih kandidatov. Glede na to, da je predlagatelj posebej opredelil vrsto izvedencev, katerih mnenje bo potrebno za razjasnitev vseh vprašanj v postopku, je seveda nujno, da posebej pojasni tudi, ali bo za potrebe predlaganega postopka potrebno izvesti nov javni poziv. Obenem Državni svet izpostavlja tudi vprašanje, zakaj se predlagatelj ni odločil za omejitev nagrade za sodne izvedence, kot je to predvidel za določanje vrednosti spornega predmeta, od katerega se izračuna vrednost odvetniških storitev. Državni svet tudi poudarja, da trenutno besedilo 22. člena predloga zakona med osebami, ki ne morejo biti imenovane za izvedence na podlagi predloga zakona, ne navaja uslužbencev Evropske komisije, Evropske centralne banke in Evropskega bančnega organa.

Državni svet opozarja, da ravno zaradi navedenih pomanjkljivosti predlog zakona ne predstavlja celovite implementacije odločbe Ustavnega sodišča U-I-295/13, zato bi moral predlagatelj v nadaljevanju zakonodajnega postopka resno preučiti vse pripombe in jih ustrezno nasloviti. Kljub posebnim pravilom postopka, ki jih ureja predlog zakona, je jasno, da bodo postopki na podlagi tega zakona dolgotrajni, strokovno zahtevni in izredno dragi, zato ni realno pričakovati, da bi nekdanji imetniki kvalificiranih obveznosti bank na podlagi predlaganih zakonskih rešitev v doglednem času učinkovito uveljavili pravico do učinkovitega sodnega varstva.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Oskar Komac.

Alojz Kovšca
predsednik

² <https://spvt.mp.gov.si/izvedenci/ekonomija-bancnistvo.html>