

Pripombe na Predlog zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (EVA 2018-1611-0056), ki ga je v javno obravnavo predložilo Ministrstvo za finance

Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: ministrstvo) je 1. 2. 2019 na spletni strani objavilo Osnutek zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (EVA 2018-1611-0056), s katerim želi uzakoniti postopek sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank in na ta način implementirati odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-295/13.

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) je v odločbi U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 ugotovilo, da je bil 350.a člen Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13), ki je urejal varstvo delničarjev in upnikov v primeru odločbe o izrednih ukrepih, v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16; v nadaljevanju: Ustava). Obenem je Ustavno sodišče ugotovilo, da je 265. člen Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank (Uradni list RS, št. 44/16) v neskladju z Ustavo, pri čemer je Državnemu zboru naložilo odpravo ugotovljene protiuustavnosti v šestih mesecih po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije in prekinitve vseh postopkov, ki se vodijo na podlagi prvega odstavka 350.a člena Zakona o bančništvu, do odprave ugotovljene protiuustavnosti.

Ustavno sodišče je v omenjeni odločbi ugotovilo predvsem, da bi bile možnosti tožnikov za učinkovito pravno varstvo podane le ob možnosti popolnega vpogleda v listine v zvezi z izbrisom ali konverzijo, s katerimi je razpolagala Banka Slovenije, po katerem bi jim moral ostati še zadosten čas za pripravo tožbenega zahtevka¹. Obenem je poudarilo, da pri primerjavi položajev Banke Slovenije in tožnikov obstaja bistveno in pomembno kadrovsko, finančno in informacijsko neravnotežje, ki vpliva na procesno ravnotežje v odškodninskih postopkih, zato bi to neravnotežje lahko sanirala le posebna, naravi spornih razmerij, prilagojena pravila vodenja pravnega postopka². Ustavno sodišče je poudarilo tudi, da Zakon o pravnem postopku ne predvideva posebnih postopkov, kolektivnega sodnega varstva, ki bi zagotovili hitrost, ekonomičnost in uniformnost odločanja v sporih med imetniki izbranih in konvertiranih pravic ter Banko Slovenije³, zato je treba tak sodni postopek posebej oblikovati. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je zakonodajalec s tem, ko je določil poseben način izvrševanja pravice do sodnega varstva, v katerem ni v celoti upošteval šibkejšega položaja potencialnih tožnikov, posegel v njihovo pravico do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Poseg v omenjeno pravico je namreč dopusten zgolj v primeru, če temelji na ustavno dopustnem cilju in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti⁴. Na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti je Ustavno sodišče ugotovilo, da zakonodajalčev cilj ohranjanja stabilnosti finančnega sistema ne predstavlja ustavno dopustnega posega v pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, obenem pa je poudarilo, da tudi v primeru ugotovljene ustavne dopustnosti zasledovanega

¹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-295/13-260, točka 123.

² Prav tam, točka 124.

³ Prav tam, točka 125.

⁴ Prav tam, točka 126.

cilja ukrep ne bi mogel biti nujen, saj bi se dalo zasledovani cilj doseči tudi z milejšim ukrepom⁵.

Osnutek Zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, ki ga je v javno obravnavo predložilo ministrstvo, sledi predlogu zakona⁶, ki ga je v zakonodajni postopek vložila prejšnja Vlada, pri čemer posamezne zakonske rešitve ne predstavljajo ustrezne implementacije odločbe Ustavnega sodišča U-I-295/13, s katero zakonodajalec zamuja že več kot dve leti ter ne razrešujejo številnih vprašanj, ki jih je v zakonodajnem postopku glede prejšnjega predloga zakona izpostavila tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora⁷.

Predlog zakona predvideva uporabo t. i. stopničaste tožbe, s katero lahko tožeča stranka uveljavlja dva zahtevka zoper toženo stranko – zahtevka za pridobitev določenih dokazov (16. člen predloga zakona) in zahtevka, s katerim zahteva plačilo določenega denarnega zneska (drugi odstavek 21. člena predloga zakona), pri čemer drugi zahtevka temelji na dokazih in dejstvih, ki jih tožeča stranka zahteva s prvim zahtevkom. Opozoriti velja, da ne glede na podano obrazložitev k 8. členu predloga zakona, omenjen institut ne naslavlja ustrezne zahteve Ustavnega sodišča, ki določa, da bi bile možnosti tožnikov učinkovite le ob možnosti polnega vpogleda v listine v zvezi z izbrisom ali konverzijo, s katerimi je razpolagala Banka Slovenije⁸. Predlog zakona namreč v 6. členu določa javno objavo omejenega števila dokumentov, pri čemer iz odločbe Ustavnega sodišča nikjer ne izhaja potreba po javni objavi kakršnihkoli podatkov, temveč zgolj po popolnem dostopu do podatkov nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank. Predlog zakona sicer predvideva tudi vzpostavitev posebne podatkovne sobe, v kateri bo nekdanjim imetnikom kvalificiranih obveznosti bank omogočen vpogled v dokumente, navedene v prvem odstavku 7. člena predloga zakona, pri čemer je zaradi substanciranja tožbenega zahtevka nujna dopolnitev seznama omenjenih dokumentov tudi s celovitim poročilom o rezultatih pregleda kakovosti sredstev in testiranja odpornosti na makroekonomske šoke za vsako banko, v kateri je bil izrečen izredni ukrep (najobsežnejše poročilo, s katerim razpolaga Banka Slovenije ali banka, ki ji je bil izredni ukrep izrečen), na podlagi katerega je bilo ugotovljeno, da so izpostavljeni pogoji iz prvega odstavka 253.a člena ZBan-1 ter vsemi zapisniki usmerjevalnega odbora («Steering committeeja»), ki je nadziral testni eksperiment, in operativnega odbora («Operating committeeja»), ki je deloval kot operativni organ usmerjevalnega odbora, in vse dokumente, ki so jih pripravili zaposleni Rolanda Bergerja ali Oliverja Wymana v času od septembra 2013 do junija 2014 o slovenskem gospodarstvu in so v posesti Banke Slovenije. V luči polnega spoštovanja odločbe Ustavnega sodišča po polnem vpogledu nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank je nujno razširiti nabor dokumentov v podatkovni sobi in omogočiti dostop do dokumentov in podatkov v nerazkriti obliki (tudi dokumentov, ki se po zakonu štejejo za poslovno skrivnost) še pred vložitvijo tožbe, saj je v primeru stopničaste tožbe tudi za substanciranje prvega zahtevka – zahtevka za razkritje podatkov – tega treba ustrezno utemeljiti. Opozoriti velja tudi, da je glede na strokovno zahtevnost spora nujno omogočiti dostop do podatkovne sobe ne le nekdanjim imetnikom in njihovim pooblaščenecem, temveč tudi njihovim, predvsem finančnim svetovalcem, saj bo le

⁵ Prav tam, točka 128.

⁶ Zakon o postopku sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (EPA 2354-VII).

⁷ Mnenje Zakonodajno-pravne službe DZ, številka 450-03/17-14/

⁸ Odločba Ustavnega sodišča U-I-295/13, ost. 123.

tak dostop lahko nekdanjim imetnikom kvalificiranih obveznosti bank omogočil učinkovito substanciranje njihovih zahtevkov in uspešno saniral informacijsko in kadrovsko neravnovesje med nekdanjimi imetniki kvalificiranih obveznosti bank in Banko Slovenije. Omenjeni spori niso namreč zgolj spori pravne narave, temveč so izredno kompleksni bančni spori, ki terjajo tudi sodelovanje strokovnjakov na finančnem in bančnem področju. Poudariti je treba, da četrti odstavek 7. člena predloga zakona določa zgolj dostop do podatkov za nekdanje imetnike kvalificiranih obveznosti bank in njihove pooblaščenca, pri čemer izrecno prepoveduje kopiranje dokumentov, kar lahko prav tako vpliva na procesno neenak položaj Banke Slovenije in nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank v sodnem postopku. Prav tako opozarjamo na neustrezno urejenost izjave o varovanju podatkov v petem odstavku 7. člena predloga zakona, saj menimo, da dikcija omenjene izjave ni zakonska materija.

Predlog zakona v 4. členu ureja obvezno subsidiarno uporabo zakona, ki ureja pravdni postopek za gospodarske spore, saj naj bi subsidiarna uporaba omenjenih pravil omogočila senatno sojenje⁹ in hitrejši postopek¹⁰, vendar opozarjamo, da so pravdna pravila za gospodarske spore prilagojena sporom med gospodarskimi subjekti. V konkretnem primeru veliko število tožnikov predstavljajo posamezniki, ki bodo lahko ravno zaradi uporabe omenjenih pravil v bistveno neenakem položaju kot Banka Slovenije. Obenem pa opozarjamo, da je zaradi kompleksnosti spora in uporabe odbora izvedencev, pričakovati, da bodo omenjeni postopki terjali zelo dolgo.

Predlog zakona v 19. členu ureja vprašanja, ki naj se razjasnijo v postopku uveljavljanja tožbenega zahtevka iz 9. člena predloga zakona. Pri presoji, ali je ocena, da so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 253.a člena ZBan-1 napačna, sodišče presoja zlasti, ali so metoda in izhodišča, na katerih temelji metoda, v obsegu, ki je vplival na oceno, v nasprotju z ZBan-1 in pravili Evropske unije, pri čemer iz uporabe izloča mednarodne standarde in s tem oži definicijo »pravilne obravnave«. Menimo, da bi zakonodajalec pri ugotavljanju pravilnosti oziroma nepravilnosti dejstev moral upoštevati tudi mednarodne standarde za sanacijo bank, ki so veljali v drugih državah evroobmočja, in ugotoviti, ali so bili standardi, ki so bili uporabljeni v Sloveniji, enaki standardom, ki so bili uporabljeni v tujini. Prav tako mora sodišče pri presoji, ali je kompleksna ocena, da so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 253.a člena ZBan-1, napačna, in pri presoji, ali je ocena iz prvega odstavka 261.b člena ZBan-1 napačna, presoditi, ali so bili pridobljeni podatki, ki so bili uporabljeni pri pripravi kompleksne ocene, nepravilno uporabljeni, in je to vplivalo na rezultat ocene.

Predlog zakona v 20. členu posebej ureja skupino petih izvedencev, ki dajejo mnenje glede posameznih vprašanj, razjasnitev katerih je nujna za sprejem odločitve v konkretnem primeru. Pri tem dikcija omenjenega člena z uporabo besede zlasti nakazuje na dejstvo, da so za izvedence na podlagi omenjenega člena lahko imenovani tudi posamezniki, ki niso strokovnjaki iz finančnega in bančnega prava, računovodstva, financ, revizije in vrednotenja sredstev, pri čemer se zastavlja vprašanje izpolnjevanja kriterija strokovnega znanja tako zapletene problematike. Glede na to, da že sama strokovna zahtevnost postopkov nakazuje na nujno

⁹ Zakon o pravdnem postopku, člen 468.a.

¹⁰ Prek uporabe posebnih določb, kot so npr. določbe o omejitvi vlog, ipd.

uporabo skupine izvedencev in ob subsidiarni uporabi 249. člena ZPP visoke stroške postopka, ki bi bremenili stranke (tako v smislu založitve predujma kot kritja dejanskih stroškov) se zastavlja vprašanje, ali višina omenjenih stroškov nekdanje imetnike kvalificiranih obveznosti bank dejansko odvrča od vložitve tožbe na podlagi omenjenega predloga zakona in tako ne zadosti zahtevam po učinkovitem sodnem varstvu iz 23. člena Ustave. Prav tako menimo, da je tretji odstavek 20. člena predloga zakona potreben dopolnitve, saj ne vključuje oseb, ki so zaposlene pri Evropski komisiji, Evropski centralni banki in Evropskem bančnem organu oziroma so bili v navedenih institucijah zaposleni v času izreka izrednih ukrepov.

Glede 27. člena predloga zakona, ki ureja rok za vložitev tožbe iz 9. člena predloga zakona, predlagamo, da se omenjeni rok določi glede na vzpostavitev podatkovne sobe in ne glede na uveljavitev predlaganega zakona, saj je ravno vzpostavitev podatkovne sobe in dostop nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank ključno za substanciranje tožbenega/tožbenih zahtevkov.

Menimo, da predlog zakona neustrezno ureja tudi področje postopkov, ki so začeti pred uveljavitvijo tega zakona, saj so se ravno zaradi zamude zakonodajalca pri implementaciji odločbe Ustavnega sodišča, nekateri nekdanji imetniki kvalificiranih obveznosti bank odločili za tožbe na podlagi veljavne zakonodaje in bodo morali na podlagi 28. člena predloga zakona po pravnomočnosti sklepa o nepristojnosti sodišča spremeniti tožbo v skladu z 9. členom predloga zakona in tako nositi stroške prvotnega sodnega postopka in postopka na podlagi novega predloga zakona.

Predlog zakona tako ne sledi zahtevam Ustavnega sodišča predvsem v delu zagotavljanja popolnega vpogleda v listine v zvezi z izbrisom ali konverzijo še pred vložitvijo tožbe, saj je dostop do nezakritih podatkov omogočen zgolj po vložitvi t. i. stopničaste tožbe, pri čemer je zaradi predhodno dostopnih podatkov v podatkovni sobi vprašljivo uspešno substanciranje omenjenega tožbenega zahtevka. Prav tako predlog zakona ni ustrezno naslovil kadrovskega, finančnega in informacijskega neravnotežja med nekdanjimi imetniki kvalificiranih obveznosti bank in Banko Slovenije, saj je kljub omejitvi sodnih taks jasno, da bodo stroški, povezani z vložitvijo tožb po tem zakonu, tako visoki, da bodo nekdanje imetnike kvalificiranih obveznosti bank dejansko odvrčali od vložitve tožbe. Ravno zaradi vseh navedenih razlogov predlagamo, da ministrstvo pri pripravi končnega predloga zakona upošteva tudi mnenja in predloge, ki jih bodo podali predstavniki stroke, saj bo le na ta način mogoče oblikovati ustavno skladen predlog zakona.