



Številka: U-I-295/13-10

Datum: 18. 12. 2013

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Tadeja Kotnika, Ljubljana, in drugih, ki jih zastopa Miha Kunič, odvetnik v Ljubljani, na seji 18. decembra 2013

sklenilo:

Predlog, naj se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje 261.a, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e, 347. in 350.a člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13 in 96/13), se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki izpodbijajo 261.a, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e, 347. in 350.a člen Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1). Zatrjujejo, da so izpodbijane določbe v neskladju z 2., 14., 22., 23., 33., 67. in 74. členom, drugim odstavkom 120. člena in 155. členom Ustave ter s prvim odstavkom 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) in 1. členom Prvega protokola k EKČP.

2. Pobudniki predlagajo Ustavnemu sodišču, naj do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb. Menijo, da so se s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 96/13 – v nadaljevanju ZBan-1L), ki je uzakonil izpodbijane določbe, znašli v položaju, ko lahko Banka Slovenije prosto in arbitrarno odloča o njihovi razlastitvi, ne da bi imeli na razpolago kakršno koli pravno sredstvo. Pričakujejo, da bo na podlagi izpodbijanih določb zaradi zahtevane dokapitalizacije bank prišlo do nepopravljivih posledic za imetnike podrejenih obveznic bank, in sicer zaradi

napovedanega odpisa podrejenih obveznic ali njihove konverzije v delnice. Zatrjujejo, da bodo s tem nastale nepopravljive škodljive posledice tudi za pravno varnost upnikov in bank dolžnic ter za delovanje pravosodja kot celote. Menijo, da ob tem ne bodo nastopile nobene škodljive posledice, ker se bo dokapitalizacija bank lahko izvedla tudi s sporazumnim odkupom ali zamenjavo podrejenih obveznic. Navajajo, da bo izredni ukrep Banke Slovenije nepovraten.

3. Državni zbor na navedbe v delu pobude, ki se nanaša na predlog za začasno zadržanje izpodbijanih določb ZBan-1, ni odgovoril. Mnenje je poslala Vlada. Vlada meni, da bodo posledice izvedbe ukrepa prenehanja podrejenih obveznic le materialne in da take posledice niso nepopravljive. Navaja, da banko lahko dokapitalizira zasebni investitor ali država, če je banka kapitalsko neustrezna. V primeru, da banko dokapitalizira država, Vlada zatrjuje, da mora država spoštovati pravila Evropske unije o državnih pomočeh. Ta pravila zahtevajo, da državna pomoč banki ne sme biti dodeljena, dokler lastniški kapital, hibridni kapital in podrejeni dolžniški instrumenti v celoti ne prispevajo k izravnavi izgub. Vlada še opozarja, da Banka Slovenije lahko izreče izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih terjatev banke le, če je izvedba tega ukrepa v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema.

4. Pobudniki so se v dopolnitvi pobude odzvali na stališča Vlade in dodatno pojasnili zatrjevane protiustavnosti in razloge za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb.

5. Mnenje o predlogu za začasno zadržanje izpodbijanih določb je poslala tudi Banka Slovenije. Navaja, da bi zadržanje izvajanja izpodbijanih določb povzročilo resno ogroženost finančnega sistema v Republiki Sloveniji, zaradi česar bodo ogrožene druge ustavno zaščitene pravice. Tri sistemsko pomembne banke v Republiki Sloveniji naj ne bi izpolnjevale zahtev glede minimalnega kapitala. Banke naj ne bi bile sposobne brez državne pomoči z ukrepi za krepitev stabilnosti bank na podlagi Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12 – v nadaljevanju ZUKSB) z dokapitalizacijo in s prenosom tveganih postavk do 31. 12. 2013 zagotoviti dokapitalizacije v višini, da se zagotovi izpolnjevanje zahtev glede minimalnega kapitala. Banka Slovenije zatrjuje, da bodo brez izvedbe načrtovanih ukrepov dokapitalizacije v skladu z ZUKSB do 31. 12. 2013 v treh sistemskih državnih bankah navedenega dne podani pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev; nujna posledica tega je stečaj bank. Uporaba javnih sredstev za prestrukturiranje bank naj bi v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije (UL C 326, 26. 10. 2012 – v nadaljevanju PDEU) štela za državno pomoč. Iz 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, str. 1 – 15 – v nadaljevanju Sporočilo Komisije) naj bi izhajalo, da je prestrukturiranje bank z uporabo javnih sredstev dopustno le v obsegu, da se najprej izravnavajo vse izgube banke z odpisom lastniškega kapitala in podrejenih obveznosti banke. Komisija naj bi bila izključno pristojna za odločanje o dopustnosti državne pomoči po 107. členu PDEU. Banka Slovenije opozarja, da Komisija ne dovoljuje reševanja (*bail-out*) obstoječih delničarjev in upnikov iz naslova podrejenih obveznosti banke, ker morajo biti zanje pred uporabo javnih sredstev uveljavljeni učinki, ki bi sicer nastali zaradi prenehanja banke (torej v stečaju). Banka Slovenije zatrjuje, da bi stečaj

treh sistemskih bank v Republiki Sloveniji pomenil za finančni sistem tako obremenitev, da bi se tveganje propada razširilo praktično na vse udeležence na finančnem trgu in bi posledično povzročilo izgube za vse deponente in vlagatelje v bankah v Republiki Sloveniji, ogroženo pa bi bilo tudi izplačilo zajamčenih vlog. Banka Slovenije zatrjuje, da je ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti glede na pogoje, v katerih se lahko izreče, in glede na posledice, ki jih ustvarja, oblika insolvenčnega postopka, ki za delničarje in določene kategorije upnikov v določenem trenutku ustvarja enake učinke, kot bi za te osebe nastopili v primeru stečaja banke.

B.

6. Po 39. členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) lahko Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali deloma zadrži izvršitev izpodbijanega zakona, če presodi, da bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega zakona, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane zakonske določbe zaradi zadržanja ne bi izvrševale, pozneje pa bi se ugotovilo, da niso bile v neskladju z Ustavo.

7. Jedro izpodbijane ureditve so 261.a, 261.b, 261.c, 261.d in 261.e člen ZBan-1, ki urejajo novi izredni ukrep Banke Slovenije: "Prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke". Na podlagi teh določb ima Banka Slovenije pooblastilo, da pod zakonsko določenimi pogoji z odločbo o izrednem ukrepu odloči, da: 1) kvalificirane obveznosti delno ali v celoti prenehajo ali 2) se kvalificirane obveznosti banke iz 2. do 4. točke šestega odstavka 261.a člena ZBan-1 delno ali v celoti pretvorijo v nove navadne delnice banke na podlagi povečanja osnovnega kapitala banke z vplačilom stvarnega vložka v obliki terjatev upnikov, ki predstavljajo kvalificirane obveznosti (prvi odstavek 261.a člena ZBan-1). Pobudniki so imetniki podrejenih obveznic NLB26, izdajateljice banke NLB, d. d., Ljubljana, ter s tem upniki kvalificiranih terjatev banke iz 3. točke šestega odstavka 261.a člena ZBan-1 (t. i. obveznosti tretjega reda). Če bi se trditve pobudnikov izkazale za utemeljene, da torej gre za protiustavne zakonske določbe, ki nemudoma, nepovratno in brez možnosti sodnega varstva razlastijo njihovo premoženje, vloženo v podrejene obveznice, in jim za odmeno ne ponujajo nobenega nadomestila ali odškodnine, bi to zanje pomenilo nastanek škodljivih posledic. Te bi bile v vsakem primeru izražene v denarni vrednosti.

8. Na drugi strani je treba upoštevati škodljive posledice, ki bi nastale z začasnim zadržanjem izvrševanja 261.a, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e, 347. in 350.a člena ZBan-1. Na te škodljive posledice poleg Vlade izrecno in podrobneje argumentirano opozarja Banka Slovenije. Banka Slovenije poudarja, da bodo brez načrtovanih ukrepov dokapitalizacije treh sistemskih bank v skladu z ZUKSB do 31. 12. 2013, ki predpostavljajo uporabo izpodbijanih zakonskih določb, v teh bankah izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev, ker navedene banke ne izpolnjujejo

zahtev glede minimalnega kapitala iz 136. člena ZBan-1. Nujna posledica odvzema dovoljenja je, na kar opozarja Banka Slovenije, stečaj teh bank. Stečaj treh sistemskih bank v Republiki Sloveniji naj bi pomenil za finančni sistem v državi tako obremenitev, da bi se tveganje propada razširilo praktično na vse udeležence na finančnem trgu in bi posledično povzročilo izgube za vse deponente in vlagatelje v bankah v Republiki Sloveniji. V tem primeru naj bi bilo ogroženo tudi izplačilo zajamčenih vlog. Navedene posledice po oceni Ustavnega sodišča pomenijo hude škodljive posledice, ki bi jih bilo v primeru, če bi se izkazale navedbe pobudnikov za neutemeljene, najmanj zelo težko popraviti.

9. Na eni strani bi torej lahko šlo za škodljive posledice, ki bi pobudnikom nastale v primeru, če bi se izkazale njihove trditve o protiustavnosti izpodbijanih določb za utemeljene. Vendar te niso nepopravljive. Na drugi strani bi šlo za nepopravljive posledice, do katerih lahko pripelje zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb, na katere opozarja Banka Slovenije. Možnost nastanka slednjih pretehta nad morebitnimi škodljivimi posledicami, ki utegnejo prizadeti pobudnike. Stečaji treh sistemskih bank v Republiki Sloveniji bi nedvomno povzročili tudi za pobudnike najmanj enake, če ne še večjih škodljivih posledic kot izpodbijana ureditev. Povzročili bi lahko celo hudo nestabilnost finančnega sistema v državi. Te posledice pa bi bile nedvomno hude in res zelo težko popravljive. Vsekakor pa bi bile hujše od posledic, ki jih zatrjujejo pobudniki.

10. Glede na navedeno je Ustavno sodišče zavrnilo predlog pobudnikov, naj do končne odločitve zadrži izvrševanje 261.a, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e, 347. in 350.a člena ZBan-1. Ustavno sodišče bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodnika dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sodnica dr. Etelka Korpič – Horvat je bila pri odločanju v tej zadevi izločena. Sklep je sprejelo soglasno.



M. Mozetič
mag. Miroslav Mozetič
Predsednik