

RS
USREPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**Številka:** U-I-295/13-260**Datum:** 19. 10. 2016

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevami Državnega sveta, Varuha človekovih pravic in Okrožnega sodišča v Ljubljani, ter na pobude Tadeja Kotnika, Ljubljana, in drugih, družbe Črpalke potnik, d. o. o., Zreče, in drugih, ter sklada VR Global Partners LP, George Town, Kajmanski otoki, in drugih, ki jih vse zastopa Miha Kunič, odvetnik v Ljubljani, Jožeta Sedonje, Ljubljana, Primoža Kozmusa, Brežice, in družbe Savaprojekt, d. d., Krško, Vseslovenskega združenja malih delničarjev, Ljubljana, in drugih, družbe Fax Max, d. o. o., Brezovica, in drugih, ter družbe Alpen Invest, d. o. o., Ljubljana, in drugih, ki jih zastopa Odvetniška pisarna Tamara Kek, d. o. o., Ljubljana, Tomaža Štruklja, Trzin, Angela Jaromila, Ljubljana, Luke Jukiča, Žužemberk, Andreja Pipuša, Maribor, in mag. Dušanke Pipuš, Ljubljana, ki jo zastopa Andrej Pipuš, odvetnik v Mariboru, Marije Pipuš, Slovenske Konjice, Franca Marušiča, Solkan, in drugih, ki jih zastopa Boštjan Rejc, odvetnik v Ljubljani, Tomaža Štruklja, Trzin, Zdenka Fritza, Izlake, in drugih, Andreje Kogovšek, Ljubljana, in drugih, Stajke Škrbinšek, Domžale, ki jo zastopa Tomaž Bromše, odvetnik v Celju, Igorja Karlovška in Marije Karlovšek, oba Radeče, družbe Fondazione cassa di risparmio di Imola, Imola, Italijanska republika, ki jo zastopa Odvetniška družba Ilić, o. p., d. o. o., Ljubljana, in Janeza Gosarja, Vodice, ter v postopku za oceno ustavnosti, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, na seji 19. oktobra 2016

odločilo:

- 1. Člen 350a 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) je bil v neskladju z Ustavo.**
- 2. Člen 265 Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank (Uradni list RS, št. 44/16) je v neskladju z Ustavo.**
- 3. Državni zbor mora odpraviti protiustavnost iz prejšnje točke izreka te odločbe v šestih mesecih po njeni objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.**

4. Do odprave protiustavnosti iz 2. točke izreka te odločbe se postopki na podlagi prvega odstavka 350.a člena Zakona o bančništvu prekinejo.

5. Zastaranje odškodninskih terjatev iz prvega odstavka 350.a člena Zakona o bančništvu začne teči šest mesecev po uveljavitvi zakona, s katerim se Državni zbor odzove na protiustavnost, ugotovljeno z 2. točko izreka te odločbe.

6. Členi 253, 253a, 253b, 261a, 261b, 261c, 261d in 261e, drugi odstavek 262.b člena ter členi 346, 347 in 350 Zakona o bančništvu niso bili v neskladju z Ustavo.

7. Člen 41 Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 96/13) ni bil v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Državni svet, Okrožno sodišče v Ljubljani in Varuh človekovih pravic so vložili zahteve za oceno ustavnosti izpodbijanih določb. Drugi v uvodu te odločbe navedeni subjekti so vložili pobude. Predlagatelji in pobudniki navajajo, da izpodbijajo 253., 253.a, 253.b, 260.a, 260.b, 261.a, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e, 262.a člen, drugi odstavek 262.b člena, 346., 347., 350. in 350.a člen Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1) ter 41. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1L). Državni zbor je odgovoril le na zahtevo Državnega sveta in na nekatere pobude, Vlada pa je o vseh zahtevah in pobudah podala mnenje. Ustavno sodišče je za mnenje o pretežnem delu zahtev in pobud (razen glede naknadno prispelih, ki niso vsebovale nobenih novih argumentov) zaprosilo Banko Slovenije, ta pa je, ko je bila zaprosena, podala svoje mnenje.¹ Ustavno sodišče je strankam postopka vročilo sodbo Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) v zadevi *Tadej Kotnik in drugi proti Državnemu zboru Republike Slovenije*, C-526/14, z dne 19. 7. 2016, na katero so se nekatere od strank odzvale. Čeprav vsi predlagatelji in pobudniki ne izpodbijajo vsake izmed izpodbijanih zakonskih določb, niti jih ne izpodbijajo iz enakih razlogov, Ustavno sodišče, da bi zagotovilo čim večjo preglednost in jasnost odločbe, navedbe predlagateljev in pobudnikov povzema kot celoto in ne ločuje med njihovimi navedbami. Ustavno sodišče za predlagatelje in pobudnike v nadaljevanju uporablja enoten pojem "vlagatelji". Enako Ustavno sodišče povzema navedbe, s katerimi Državni zbor in Vlada nasprotujeta argumentaciji vlagateljev. Mnenja Banke Slovenije so povzeta posebej.

¹ V zadevah, v katerih so Državni zbor, Vlada in Banka Slovenije podali svoje vloge, je Ustavno sodišče te vročilo v odgovor predlagateljem oziroma pobudnikom (nekateri so na te vloge odgovorili).

Navedbe vlagateljev

2. Vlagatelji navajajo, da izpodbijana ureditev, ki ureja prisilno prenehanje kvalificiranih obveznosti banke (odpis) ali njihovo prisilno konverzijo v bančne delnice, neposredno posega v njihove človekove pravice. Opozarjajo, da taka možnost kritja izgube bank bistveno posega v pogodbeni odnos med banko in imetnikom kvalificirane obveznosti banke. To naj bi posebej očitno veljalo za podrejene obveznice z dospeljem, ki se le začasno vključujejo v dodatni kapital banke, saj naj prospekti obveznic ne bi dopuščali možnosti, da bi te lahko služile za kritje izgub banke, ko ne pride do stečaja. Navajajo, da so bili kupci delnic in podrejenih obveznic seznanjeni s tem, da bi na njihove pravice iz imetništva lahko vplival le stečaj banke (pri delničarjih še morebitno zmanjšanje osnovnega kapitala), ker na podlagi 318. člena ZBan-1 nad banko ni dovoljeno začeti postopka prisilne poravnave.

3. Vlagatelji trdijo, da zakonodaja, ki je veljala pred uveljavitvijo ZBan-1L, ni predvidevala prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank. Po njihovi oceni izpodbijane določbe nesorazmerno in retroaktivno posegajo v pridobljene pravice imetnikov kvalificiranih obveznosti bank. Sklicujejo se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15), po kateri naj bi šlo tudi pri pravicah, ki imajo temelj v sklenjenih pogodbah, za pridobljene pravice, glede katerih je treba spoštovati prepoved retroaktivnega poseganja vanje. Pravica imetnikov podrejenih obveznic do obresti po vnaprej določeni fiksni obrestni meri in pravica do vračila posojene glavnice naj bi bili pridobljeni pravici imetnikov podrejenih obveznic na podlagi sklenjenega pravnega posla, ki je temeljil na vnaprej znanih zakonskih pogojih, tveganjih in učinkih in ki je bil sklenjen na podlagi prospekta za prodajo obveznic z dovoljenjem Agencije za trg vrednostnih papirjev. Alternativno vlagatelji zatrjujejo, da je samo poseg v pravni režim obresti za bodočo uporabo glavnice mogoče označiti kot nepravo retroaktivnost, poseg v glavnico in že natečene (ali celo dospele, a neplačane) obresti pa pomeni pravo retroaktivnost, saj je bila glavnica posojena in v preteklem času uporabljana. Z ZBan-1L naj bi bil uzakonjen oblastni poseg v pravni in ekonomski položaj bančnih vlagateljev, s katerim ti niso bili seznanjeni ob nakupu vrednostnih papirjev.

4. Glede na navedeno vlagatelji menijo, da gre za pravo retroaktivnost in neskladje s 155. členom Ustave, ki testov legitimnosti in sorazmernosti ne prestane. Za to neskladje naj bi šlo zaradi popolnega in trajnega odvzema korporacijskih pravic delničarjev in zaradi poseganja v zaključena pravna razmerja imetnikov podrejenih obveznic. Vlagatelji navajajo, da se v 4. točki prvega odstavka 253.a člena ZBan-1 zakonodajalec zgolj na splošno sklicuje na preprečitev ogroženosti stabilnosti finančnega sistema, pri čemer naj iz predloga zakona ne bi izhajalo, zakaj je prav izpodbijani izredni ukrep v prevladujočem javnem interesu in kakšna je ocena finančnih posledic, če izpodbijana ureditev ne bi bila sprejeta. Vlagatelji zatrjujejo, da je prvi in neposredni interes, zaradi katerega je predpisan izpodbijani izredni ukrep, zagotovitev likvidnosti in izboljšanje kapitalne

ustreznosti bank, kar naj bi bil zasebni interes lastnikov bank, in šele nato javni interes v smislu stabilnosti finančnega sistema. Varovanje zasebnega interesa z dejansko razlastitvijo upnikov kvalificiranih obveznosti banke pa naj bi bilo ustavno nedopustno. Vlagatelji menijo, da izpodbijana ureditev tudi ne sledi zahtevam Evropske unije (v nadaljevanju EU) glede dovoljenosti državnih pomoči v skladu s Sporočilom 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 – v nadaljevanju Sporočilo o bančništvu). Zatrjujejo, da ustrezna direktiva² še ne velja in da Sporočilo o bančništvu ni zavezujoč pravni akt. Uveljavitev zakona, ki temelji na aktih EU, ki niso obvezujoči ali celo ne veljajo, naj bi pomenila samovoljno odrekanje suverenosti v neskladju s 3.a členom Ustave. Poleg tega vlagatelji navajajo, da Direktiva 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 o reorganizaciji) med mogočimi izrednimi ukrepi predvideva le možnost začasne ustavitve plačil in izvršilnih ukrepov ali znižanje terjatev, ne pa tudi prenehanja terjatev.

5. Vlagatelji ocenjujejo, da poseg v pravice imetnikov kvalificiranih obveznosti s konverzijo ali prenehanjem kvalificiranih obveznosti bank ni nujen, primeren in sorazmeren. Zatrjujejo, da poseg ni nujen, ker je že prej veljavni ZBan-1 predvideval štiri vrste izrednih ukrepov za sanacijo bank in hkrati omogočal izvedbo učinkovitega in ustavnopravno nespornega ukrepa porazdelitve bremen. Ta naj bi bankam omogočal, da so na podlagi prostovoljnega pristanka imetnikov podrejenih obveznic s predčasnim odkupom obveznic ali njihovo zamenjavo za dolžniške instrumente z nižjo nominalno vrednostjo prav tako izboljšale svojo kapitalsko ustreznost. Poleg tega vlagatelji menijo, da bi se odprava kapitalske neustreznosti bank lahko opravila tudi na drug način, ki ga predvideva Sporočilo o bančništvu in ki bi bil za imetnike kvalificiranih obveznosti bank manj invaziven. Zatrjujejo, da Sporočilo o bančništvu omogoča dokapitalizacijo bank že v primeru, če banka izkazuje kapitalski primanjkljaj, in da ni treba čakati do točke kapitalske neustreznosti (43. točka). To naj bi pomenilo tudi možnost zgolj pretvorbe kvalificiranih obveznosti banke v kapital, ne pa zgolj njihovega prenehanja. Sporočilo o bančništvu naj bi tudi omogočalo ustanovitev holdinga in vpliv imetnikov kvalificiranih obveznosti na poslovanje banke v prihodnje. Vlagatelji poudarjajo, da ukrepa dokapitalizacije bank v večinski državni lasti ne gre obravnavati kot državno pomoč v smislu predpisov EU, ker naj bi šlo za izvajanje zakonsko opredeljene dolžnosti lastnika gospodarskega subjekta, da v primeru kapitalske neustreznosti zagotovi sredstva. Menijo, da vlagatelj ZBan-1L ni pojasnil, zakaj stabilnosti finančnih trgov ni mogoče doseči z milejšim ukrepom. Z izrednimi ukrepi naj bi bilo močno prizadeto zaupanje v kapitalski trg.

² 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, 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).

6. Vlagatelji zatrjujejo, da izpodbijani poseg tudi ni primeren za doseg zasledovanega cilja, to je finančne sanacije bank. Sklicujejo se na to, da na primer emisijska vrednost obveznic NLB 26 pomeni le okoli 4 % potrebne dokapitalizacije Nove Ljubljanske banke, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju NLB). Poseg v pravice upnikov kvalificiranih obveznosti naj bi bil neprimeren tudi zato, ker bo ukrep izbrisa ali konverzije kvalificiranih obveznosti prizadel tudi varčevalce v pokojninskih skladih z zajamčenim donosom. Poseg izpodbijane ureditve v pravice imetnikov podrejenih obveznic pa naj tudi ne bi bil sorazmeren v ožjem smislu. Iz izpodbijanih določb ZBan-1 naj ne bi bilo razvidno, v katerih okoliščinah in pod kakšnimi pogoji lahko kvalificirane obveznosti bank prenehajo ter ali je seštevek oškodovanj upnikov v razumnem sorazmerju s ciljem, ki ga zasleduje država.

7. Vlagatelji navajajo, da je prizadeto zaupanje v pravo iz 2. člena Ustave imetnikov kvalificiranih obveznosti bank. Vlagatelji naj bi se glede na 318. člen ZBan-1 in 298. člen Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13 in 55/15 – v nadaljevanju ZGD-1) zanesli na to, da instrumenta odpisa ter konverzije kvalificiranih obveznosti v lastniške deleže ne moreta biti uporabljena proti upnikom bank, in na to, da bodo v primeru stečaja NLB in Nove kreditne banke Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju NKBM), dolžniški instrumenti teh dveh bank razpoložljivi za kritje izgube šele potem, ko bi se za kritje izgube uporabile vse bančne vloge Republike Slovenije. Menijo, da imajo izredni ukrepi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank naravo nove nacionalizacije, da odganjajo potencialne tuje investitorje in da zanje ni mogoče najti stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, ki bi odtehtal poseg v zaupanje v pravo. Vlagatelji menijo, da bi zakonodajalec moral določiti tudi prehodno obdobje, ki bi imetnikom kvalificiranih obveznosti omogočilo prilagoditev na novi sistem. Dodajajo, da mora zakonodajalec ob spreminjanju zakonskega režima lastnine upoštevati obstoječe lastninske položaje in varovati zaupanje v pravo s prehodnim režimom ali finančnimi oziroma drugimi nadomestili, upoštevaje težo posega, število prizadetih oseb (in s tem težo njihove "posebne žrtve"), predvidljivost sprememb in težo javnega interesa za takojšnjo uveljavitev sprememb. Odvzem denarnih sredstev in upravičeno pričakovanih donosov na podlagi dolgoročnega investiranja naj ne bi bil sprejemljiv. Pomenil naj bi materializacijo tveganj, v katera vlagatelji ob nakupu finančnih instrumentov niso privolili. Vlagatelji trdijo, da so kupci instrumentov ob nakupu instrumentov privolili le v riziko slabšega vrstnega reda svojih upravičenj v stečaju. Tisti vlagatelji, ki so bili imetniki delnic bank, poudarjajo, da jim je bila kot lastnikom bank odvzeta pravica do soodločanja. Bančni vlagatelji naj bi glede na revidirane računovodske izkaze in percepcijo varnosti državnih bank utemeljeno šteli svojo naložbo za zanesljivo in varno. Ker je zakonodajalec v 41. členu ZBan-1L za začetek veljavnosti izpodbijane ureditve določil dan po objavi zakona v Uradnem listu Republike Slovenije, naj bi bil tudi 41. člen ZBan-1L v neskladju z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

8. Vlagatelji menijo, da jim izpodbijana ureditev nesorazmerno ter v neskladju s tretjim odstavkom 15. člena Ustave omejuje pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave v zvezi s socialno funkcijo lastnine iz 67. člena Ustave. Izpodbijana ureditev naj bi kršila tudi 1. člen Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Vlagatelji menijo, da izpodbijana ureditev pomeni nedovoljeni poseg v zasebno lastnino, ki ne temelji na legitimnem, stvarno upravičenem cilju in ki iz razlogov, navedenih že v 5. in 6. točki obrazložitve te odločbe, ne prestane testa sorazmernosti. Glede nujnosti ukrepa vlagatelji opozarjajo, da Banki Slovenije na podlagi izpodbijane ureditve ni treba opraviti nobenega tehtanja javnega interesa in da ji ni treba obrazložiti, zakaj izda izredni ukrep razlastitve. Ustavno jamstvo lastninske pravice naj bi jamčilo tudi pravico odločanja, kdaj se bo lastnina prodala. V ZBan-1 in ZGD-1 vlagatelji vidijo več možnosti za zagotavljanje kapitalske ustreznosti bank, ki ne krnijo tako radikalno upravičenj iz kvalificiranih obveznosti. Izpodbijane zakonske določbe in na njihovi podlagi sprejete odločbe naj bi neposredno vplivale na pogodbeno razmerje med stranko in banko. Vlagatelji menijo, da izpodbijane določbe ZBan-1 dajejo podlago za nacionalizacijo brez nadomestila. Opozarjajo, da ZBan-1 pri oblikovanju podlag za razlastinjenje neupravičeno izhaja iz predpostavke nedelujočega podjetja. Republika Slovenija naj ne bi bila zavezana k sprejetju izpodbijane ureditve, ki naj tudi ne bi bila nujna in sorazmerna.

9. Možnost Banke Slovenije, da na podlagi 1. točke prvega odstavka 261.a člena ZBan-1 izreče ukrep prenehanja veljavnosti kvalificiranih obveznosti, naj bi dejansko omogočala razlastitev imetnikov podrejenih obveznic, ki nima podlage v Ustavi. Zato naj bi bila izpodbijana ureditev tudi v neskladju z 69. členom Ustave, ker ta ustavna določba ne predvideva odvzema lastninske pravice na premičninah, ker prepoveduje razlastitev neposredno na podlagi zakona in ker razlastitev dovoljuje samo v primeru nadomestila v naravi ali plačila ustrezne odškodnine. Vlagatelji menijo, da je prva alineja prvega odstavka 261.b člena ZBan-1, ki določa, da Banka Slovenije višino poplačila kvalificiranih obveznosti banke določi ob predpostavki nedelujočega podjetja, v neskladju s 1. členom Prvega protokola k EKČP, ker ne izhaja iz poštene vrednosti obveznic.

10. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi v neskladju s svobodo podjetništva iz 74. člena Ustave, ker naj bi bila z izrednim ukrepom oziroma z odvzemom vloženi sredstev v banke povzročena prekomerna omejitev konkurence. Poleg tega naj bi izpodbijana ureditev tudi protiustavno posegla v pravico do vodenja gospodarskega subjekta v skladu z ekonomskimi načeli ter mu nesorazmerno omejila opravljanje dejavnosti in s tem pravico, da gospodarski subjekt sam izbira in uporablja sredstva za izboljšanje tržnega položaja. Zakonodajalec naj pri omejitvi te pravice ne bi spoštoval načela sorazmernosti.

11. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi v neskladju s človekovo pravico do povračila škode iz 26. člena Ustave, ker je škoda nastala zaradi neodgovornega ravnanja države. Vlagatelji utemeljujejo, da lahko Republika Slovenija uporabi druge (primernejše) načine reševanja bank (in ne evropskega).

12. Izpodbijane določbe ZBan-1 naj bi bile v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Imetniki podrejenih obveznic naj bi bili, glede na sicer primerljivo naravo bančnih depozitov in teh obveznic, naknadno postavljeni v neenak položaj nasproti imetnikom depozitov pri bankah. Neenako naj bi bili obravnavani tudi v primerjavi z vsemi drugimi upniki bank. Poleg tega naj bi bili imetniki podrejenih obveznic tudi neutemeljeno izenačeni z delničarji bank, saj v primerjavi z delničarji nimajo vpliva na upravljanje banke. Vlagatelji menijo, da se slovensko pravo (in z njim možnost prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti) uporablja le za imetnike podrejenih obveznic, izdanih v Republiki Sloveniji, na primer podrejenih obveznic NLB 26, ne pa tudi za imetnike podrejenih obveznic slovenskih bank, izdanih v tujini, na primer podrejenih obveznic NLB XS0208414515, ki so podvržene angleškemu pravu ter jurisdikciji angleških sodišč. Slednjim naj bi se tako zagotovila povrnitev celotnega denarnega vložka. Zakonodajalec naj bi ravnal arbitrarno s tem, ko za različno ureditev položaja imetnikov podrejenih obveznic iste banke glede na kraj njihove izdaje (na primer v Republiki Sloveniji ali na tujih borzah) ne obstajajo razumni in stvarni razlogi. Neenaka obravnava imetnikov podrejenih obveznic glede na statusno okoliščino (sedež) in glede na osebno okoliščino (stalno bivališče) naj bi bila v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave.

13. Ob tem vlagatelji izpostavljajo, da določene banke kljub pozivom niso izvedle predčasnih odkupov nekaterih podrejenih obveznic, medtem ko so iste ali druge banke to storile glede drugih obveznic. Zato menijo, da so se imetniki različnih, vendar s pravnega položaja enakih podrejenih obveznic neutemeljeno znašli v različnih pravnih položajih. Vlagatelji opozarjajo na ureditev iz 46., 224. in 270. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15 – popr. in 27/16 – v nadaljevanju ZFPPIPP), ki omogoča izpodbijanje dejanj, ki imajo za posledico neenako obravnavanje upnikov oziroma zmanjšanje stečajne mase.

14. Enačenje večinskih lastnikov z manjšinskimi glede odgovornosti naj bi bilo nesprejemljivo. Člen 261a ZBan-1, ki določa enako "kazen" za vse lastnike bank, naj bi bil protiustaven prav zato, ker ne spoštuje načela, da morajo biti enaki obravnavani enako, različni pa različno. Vlagatelji se sprašujejo, zakaj ni podobna možnost "razlastnitvenja" uzakonjena tudi za delničarje drugih gospodarskih družb v težavah (ne le bank), kjer neodvisni cenilec oceni vrednost kapitala na nič. Menijo, da je krivda lastnikov gospodarskih družb za položaj, ki ga ZBan-1 ureja, večja od krivde lastnikov bank. Kljub temu naj bi se lastnina lastnikov bank poddržavljala, lastnina drugih lastnikov pa posredno subvencionirala.

15. Po mnenju vlagateljev izpodbijana ureditev iz 346., 347., 350. in 350.a člena ZBan-1, ki izključuje pravico upnikov kvalificiranih obveznosti banke do pravnega oziroma sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije, pomeni poseg v človekove pravice, ki

so varovane v okviru 22., 23. in 25. člena Ustave v zvezi z 2. členom, četrtem odstavkom 15. člena, tretjim odstavkom 120. člena in 157. členom Ustave. Zakonodajalec naj za izpodbijani poseg ne bi izkazal razumnega razloga, prevladujočega v javnem interesu. Poleg tega naj zakon ne bi prestal strogega testa sorazmernosti. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi v neskladju s 6., 8. in 13. členom EKČP. Vlagatelji opozarjajo na 347. člen ZBan-1, ki le upravam bank, ki so jim bili izrečeni izredni ukrepi, dovoljuje obrambo interesov imetnikov obveznic. Težko naj bi bilo pričakovati, da bodo uprave to počele "objektivno in zavzeto". Imetniki obveznic naj po izpodbijanih določbah ne bi imeli nobenega zahtevka do banke izdajateljice, prav tako naj ne bi mogli doseči sodne presoje zakonitosti odločbe o konverziji obveznic v delnice. Drugi odstavek 350.a člena ZBan-1 naj bi v neskladju s Prvim Protokolom k EKČP omogočal "uradnikom Banke Slovenije", da se preventivno zavarujejo pred morebitnimi odškodninskimi tožbami. Vlagatelji menijo, da izpodbijana ureditev, ki daje Banki Slovenije pooblastilo za izrek izrednega ukrepa konverzije ali prenehanja teh obveznic, ni v skladu z načelom dvostopenjskega odločanja iz 25. člena Ustave.

16. Odškodninsko sodno varstvo naj ne bi bilo ustrezno, ker imajo bančni vlagatelji pravico do odškodnine samo v primeru izkazanega protipravnega in krivdnega ravnanja Banke Slovenije. Na podlagi izpodbijane ureditve naj ti ne bi bili upravičeni do odškodnine niti v primeru, če bi sodišče s sodbo ugotovilo, da je odločba Banke Slovenije nezakonita, če pri tem Banki Slovenije ne bi bilo mogoče očitati neskrbnosti. Dokaznemu bremenu v odškodninskih tožbah naj ne bi bilo mogoče zadostiti. Vlagatelji zato menijo, da bi morali imeti bančni vlagatelji zagotovljeno neposredno sodno varstvo zoper odločbo Banke Slovenije, v katerem bi lahko dosegli odpravo odločbe ali pravico do nadomestila. Po oceni vlagateljev ni zagotovljeno izpodbijanje zakonitosti in ustavnosti izrečenih izrednih ukrepov. Zatrjujejo, da bančni vlagatelji ne zmorejo nositi stroškov zahtevnih odškodninskih postopkov. V splošnem naj nadomestno in omejeno odškodninsko sodno varstvo ne bi moglo učinkovito nadomestiti upravnosodne presoje zakonitosti odločbe Banke Slovenije v upravnem sporu in naj bi posegalo v človekove pravice na način, ki ni nujen in sorazmeren.

17. Vlagatelji izpostavljajo, da tudi položaj delničarjev ni boljši, ker 1/10 osnovnega kapitala, na primer v NLB – glede na 90,35-odstotni delež Republike Slovenije in z njo povezanih družb v kapitalu banke –, ne morejo doseči. Sodno varstvo naj torej tudi za njih ne bi bilo ustrezno. Poleg tega naj bi bilo sodno varstvo dejansko onemogočeno tudi delničarjem, ki so imetniki 1/10 osnovnega kapitala, saj v roku 15 dni, v katerem je na podlagi prvega odstavka 341. člena ZBan-1 treba vložiti tožbo proti odločbi Banke Slovenije, ne morejo imenovati drugih zastopnikov (namesto uprave družbe); na podlagi 297. člena ZGD-1 je namreč treba skupščino sklicati vsaj 30 dni pred zasedanjem. Vlagatelji se pri tem sklicujejo na sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevah *Ashingdane proti Združenemu kraljestvu* z dne 28. 5. 1985, točka 57, in *Philis proti Grčiji* z dne 27. 8. 1991, točki 58 in 65.

18. Členi 346, 347, 350 in 350a ZBan-1 naj bi bili v neskladju z 22. členom Ustave, ker onemogočajo pošteno odločanje o pravicah upnikov in drugih prizadetih oseb iz 350.a člena ZBan-1. Vlagatelji predvsem opozarjajo, da se bančnim vlagateljem odločbe Banke Slovenije ne vročajo. Prav tako navajajo, da jim v postopku izdaje odločbe ni omogočeno sodelovanje, saj se ne štejejo za stranke postopka. Menijo, da bi morali biti bančni vlagatelji seznanjeni z vsemi odločilnimi dejstvi: s cenitvami, ki so podlaga za oceno vrednosti sredstev, s podatki o finančnem položaju banke, z razlogi za nemožnost izvedbe drugih ukrepov finančnega prestrukturiranja, s podatki, ki utemeljujejo obstoj javnega interesa, in s podatki, ki utemeljujejo vzpostavitev pogojev za dolgoročno uspešno poslovanje banke. Sklicujejo se na sodno prakso ESČP. Zatrjujejo, da zaradi nedostopnosti podatkov ni mogoče ustrezno utemeljiti tožbenih trditev v zvezi z zakonitostjo odločbe Banke Slovenije o izrednem ukrepu oziroma v zvezi s protipravnostjo in skrbnostjo Banke Slovenije ter nastankom škode. V zvezi s tem opozarjajo še na domačo sodno prakso, po kateri informativni dokazni predlogi niso dopustni. Vlagatelji menijo, da brez podatkov o premoženjski in likvidnostni situaciji bank, ki so jim bili izrečeni izredni ukrepi, prizadeti bančni vlagatelji sploh ne morejo sestaviti sklepčnih tožb. Ocenjujejo, da sodno varstvo z vnaprej omejeno odškodnino ni učinkovito in da je na primer v stečajnem postopku sodno varstvo upnikov bolje zagotovljeno. V razmerju med bančnimi vlagatelji na eni strani ter poslovnimi bankami in Banko Slovenije na drugi strani naj bi šlo za popolno asimetrijo informacij.

19. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi v neskladju z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave, s 87. členom in načelom zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Izpodbijana ureditev naj ne bi opredelila zakonskega okvirja za odločanje o ukrepu konverzije ali prenehanja kvalificiranih obveznosti banke, in sicer naj ne bi vsebovala: (1) določb, ki bi konkretizirale položaj, v katerem naj bo jasno, da je pomoč banki nujna, ker bo sicer zdrsnila v stečaj ali nadzorovano likvidacijo, (2) določb, ki bi določale kriterije in merila za oceno kapitalske ustreznosti oziroma finančnega stanja banke oziroma vsebinske podlage za izvedbo izračunov (vrednosti sredstev banke), na podlagi katerih Banka Slovenije lahko izreče izredni ukrep, in (3) določb, ki bi določale obseg, v katerem kvalificirane obveznosti banke prenehajo oziroma se konvertirajo v lastniške deleže. Poleg tega naj javni interes (to je zagotovitev stabilnosti finančnega sistema), ki naj bi se zasledoval z izrekom izpodbijanega izrednega ukrepa, ne bi bil dovolj jasno in določno opredeljen. Banka Slovenije naj bi tako na podlagi 261.b člena ZBan-1 lahko tudi povsem arbitrarno odločila, da nima časa za določitev ocene vrednosti banke, zaradi česar lahko ta sama določi oceno, potrebno za sprejetje izrednega ukrepa konverzije ali prenehanja podrejenih obveznic. Poleg tega naj bi imela Banka Slovenije popolno diskrecijo tudi pri odločanju o usmeritvah in kriterijih, na podlagi katerih neodvisni ocenjevalci izdelajo ocene sredstev bank. Banki Slovenije naj pri odločanju o izrednem ukrepu ne bi bilo treba opraviti nobenega tehtanja, saj naj ne bi bila dolžna obrazložiti razlastitve ter pretehtati njene upravičenosti oziroma opraviti testa javnega interesa.

20. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi v neskladju z ureditvijo zagotavljanja kapitalske ustreznosti gospodarskih družb iz ZGD-1 in naj bi ustvarjala taka notranja neskladja v pravni ureditvi Republike Slovenije, da jih ni mogoče odpraviti z uporabo razlagalnih pravil. Zaradi tega naj bi bila v neskladju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave. Po mnenju vlagateljev bi se banke morale pred izrekom izrednih ukrepov, ob ugotovitvi, da so kapitalsko neustrezne, najprej sanirati s pretvorbo depozitov lastnikov banke v kapital banke na podlagi 498. člena ZGD-1.

21. Izpodbijana ureditev naj bi bila v neskladju s 153. členom Ustave. Vlagatelji opozarjajo na Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o spodbujanju in medsebojni zaščiti naložb (Uradni list RS, št. 1/01 – v nadaljevanju BRUSZN). Iz BRUSZN in podobnih sporazumov, sklenjenih z drugimi državami, naj bi izhajalo, da mora biti za razlaščene naložbe plačano nadomestilo po tržni vrednosti. Spoštovanje teh mednarodnih pogodb naj bi pripeljalo do neskladja z načelom enakosti pred zakonom, ker bi tujci prejeli več kot domačini.

22. Vlagatelji zatrjujejo tudi neskladje z 89. členom Ustave, ker naj postopek za sprejetje izpodbijanih določb ne bi bil izpeljan v skladu z Ustavo, to je v večfaznem postopku, temveč po nujnem postopku. Zatrjujejo, da Vlada zahteve za nujni postopek ni utemeljila oziroma jo je utemeljila presplošno, zato je bil postopek sprejetja izpodbijanih določb v neskladju z Ustavo.

23. Izpodbijane določbe naj bi bile v neskladju s stališčem SEU, sprejetim v sodbi v zadevi *Panagis Pafitis in drugi proti Trapeza Kentrikis Ellados A.E. in drugim*, C-441/93, z dne 12. 3. 1996, ter v številnih drugih sodbah, po katerih je neveljavna nacionalna zakonodaja, ki omogoča zmanjšanje osnovnega kapitala banke brez sklepa skupščine delničarjev ali odločbe sodišča, in to ne glede na namen nacionalnih pravil. Glede na to, da naj prenehanje obveznosti delnic v skladu z Direktivo 2012/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v pomenu drugega odstavka člena 54 Pogodbe o delovanju Evropske unije, glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti (UL L 315, 14. 11. 2012 – v nadaljevanju Direktiva o uskladitvi zaščitnih ukrepov) ne bi bilo mogoče brez soglasja večine delničarjev (sklepa skupščine) oziroma sklepa sodišča, naj bi to še toliko bolj veljalo za prenehanje obveznosti do drugih upnikov.

Odgovori Državnega zbora in mnenja Vlade

24. Državni zbor in Vlada navajata, da je bil ZBan-1L sprejet z namenom, da se omogoči izvedba ukrepov za krepitev stabilnosti bančnega sistema, kot jih predvideva Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12 in 104/15 – v nadaljevanju ZUKSB). Opozarjata, da ima EU na podlagi 3. člena Pogodbe o

delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU) izključno pristojnost urejati vprašanja, povezana s konkurenco. V ta okvir naj bi spadala pravica EU, da ureja državne pomoči. Za odgovor na vprašanje, kdaj je državna pomoč dovoljena, je po njunem mnenju bistveno Sporočilo o bančništvu, ki ga Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) od 1. 8. 2013 uporablja pri presoji dovoljenosti dejanj, ki pomenijo državno pomoč. Njegovo nespoštovanje naj bi pomenilo kršitev prava prava EU o državnih pomočeh. Iz navedenega sporočila naj bi izhajalo, da banki, ki ne izpolnjuje minimalnih regulatornih zahtev, ne sme biti dodeljena državna pomoč, dokler lastniški kapital, hibridni kapital in podrejeni dolžniški instrumenti ne prispevajo v celoti k izravnavi morebitnih izgub, v primeru kapitalskega primanjkljaja nad regulatornim minimumom pa državna pomoč ne sme biti dodeljena, dokler podrejeni instrumenti niso pretvorjeni v lastniški kapital. Izpodbijane določbe ZBan-1 naj bi pomenile pravni okvir, ki je po zahtevah Komisije predpogoj za dodelitev državne pomoči bankam. Državni zbor in Vlada menita, da iz 44. točke Sporočila o bančništvu izhaja brezpogojna zahteva po odpisu kvalificiranih obveznosti. Točko 43 Sporočila o bančništvu razlagata tako, da odpis ni zahtevan, če je regulatorni kapital banke, ki izkazuje kapitalski primanjkljaj, nad minimalnim zahtevanim kapitalom. Tudi ZBan-1 naj ne bi dopuščal odpisa kvalificiranih obveznosti, če je regulatorni kapital banke višji od minimalnega zahtevanega. Državni zbor in Vlada menita, da bi bilo učinke, podobne ustanovitvi holdinga (kar omenja 17. opomba Sporočila o bančništvu), mogoče doseči že s konverzijo kvalificiranih terjatev. Sporočilo o bančništvu naj ne bi predvidevalo izjem za banke v državni lasti. Ukrepov stabilizacije bančnega sistema po ZUKSB in Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr. in 101/13 – v nadaljevanju ZJF) naj ne bi bilo mogoče izpeljati brez ukrepa prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti. Komisija naj bi v takem primeru zahtevala, naj prejemnice državno pomoč vrnejo. Državni zbor in Vlada sta prepričana, da so v primeru negativnega kapitala banke finančni instrumenti, ki vsebujejo kvalificirane obveznosti, brez vrednosti. V takem primeru bi ohranitev obstoja teh obveznosti tudi po sanaciji banke pomenila, da so zgolj zaradi sanacije dobile neko vrednost, ki jo je "podaril" tisti, ki je banko dokapitaliziral.

25. Državni zbor in Vlada zatrjujeta, da izpodbijane določbe ne kršijo prepovedi povratne veljave pravnih aktov iz 155. člena Ustave. Po njunem mnenju ZBan-1 ne posega v interese imetnikov podrejenih vrednostnih papirjev oziroma v njihove pridobljene pravice. Do posega v njihove interese naj bi prišlo le, če bi bil zaradi izvedbe ukrepa prenehanja ali konverzije položaj upnikov slabši, kot če se ukrep ne bi izvedel. Vendar naj bi bil alternativa izvedbi spornega ukrepa stečaj banke, saj tedaj državna pomoč ne bi smela biti dodeljena. Peti odstavek 261.a člena ZBan-1 naj bi zagotavljal, da do posega v pravno varovane interese ne bo prišlo. Uporabo izpodbijanih določb naj bi upravičevala javna korist, določbe pa naj ne bi posegale v pridobljene pravice. Cilji ZBan-1L naj bi ustrezali pojmu javne koristi, med njimi naj bi bila najpomembnejša cilja zagotavljanje varnosti depozitov ter ohranitev finančne stabilnosti. Državni zbor in Vlada opozarjata na negativne posledice položaja, ko Republika Slovenija ne bi smela ali zmogla izvesti ukrepov za krepitev stabilnosti bank. To naj bi ustavilo delovanje celotnega finančnega

sistema, kar bi pripeljalo do ustavitve delovanja gospodarstva ter do znatnega padca državnih bonitetnih ocen. Posledično naj bi tedaj prišlo do tega, da Republika Slovenija ne bi več zmogla poravnati svojih obveznosti ter uresničevati številnih z Ustavo zagotovljenih pravic.

26. Poleg tega za primer, da bi Ustavno sodišče štelo, da gre za poseg v pridobljene pravice, Državni zbor in Vlada opozarjata, da je takšen poseg lahko dopusten na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave. Utemeljujeta, da izpodbijane določbe ZBan-1 prestanejo test sorazmernosti, saj naj bi bilo ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank mogoče izvesti le, ko je to potrebno (ker banka ogroža stabilnost bančnega sistema) in nujno (ker z blažjim ukrepom ni mogoče odpraviti okoliščin povečanega tveganja poslovanja banke). Primernost izpodbijanih ukrepov za doseg zakonskega cilja vidita v učinku na zmanjšanje zadolženosti bank, povečanje njihove kapitalske ustreznosti ter omogočanje državne dokapitalizacije. Sorazmernost pa utemeljujeta z opozorilom, da je sporne ukrepe mogoče uporabiti le, če drugače ni mogoče preprečiti stečaja banke in če posamezen upnik zaradi konverzije ali prenehanja terjatev ne utрпи večjih izgub kot v primeru stečaja. Zato naj izvedba ukrepov ne bi poslabšala dejanskega položaja upnikov kvalificiranih obveznosti.

27. Državni zbor in Vlada trdita, da izpodbijane določbe ne kršijo niti načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, ker ne poslabšujejo arbitrarno položaja posameznikov. Ti naj bi bili še vedno poplačani v skladu s tveganji, ki so jih sprejeli ob nakupu finančnega instrumenta, in v skladu s plačilno sposobnostjo dolžnikov. Izpodbijane določbe ZBan-1 naj tako ne bi posegale v pravno varovano pričakovanje, ki so ga imetniki kvalificiranih terjatev bank imeli ob nakupu obveznic (biti poplačan iz sredstev banke, če ima banka dovolj premoženja). Pričakovanje upnikov, da bodo poplačani iz javnih sredstev, naj ne bi bilo varovano. Državni zbor in Vlada tudi v zvezi z očitki neskladja z načelom zaupanja v pravo izpostavljata, da zaradi izvedbe ukrepa prenehanja oziroma konverzije kvalificiranih obveznosti položaj upnikov ne sme biti slabši, kot če se ukrep ne bi izvedel. Državni zbor in Vlada ne pritrjujeta očitkom vlagateljev o kršitvi načela jasnosti in določnosti pravnih norm iz 2. člena Ustave. V tej zvezi poudarjata, da termin "neodvisni cenilec" ni vsebinsko odprt – to naj bi bila oseba, usposobljena za ocenjevanje vrednosti, ki ni Banka Slovenije ali oseba, zaposlena v njej.

28. Državni zbor in Vlada opozarjata, da lastninska svoboda ni neomejena. Tudi poseg v človekovo pravico iz 33. člena Ustave naj bi bil primeren, nujen in sorazmeren. Državni zbor in Vlada posebno zavračata očitke glede 261.b člena ZBan-1. Določitev višine poplačila kvalificiranih obveznosti iz sredstev banke ob predpostavki nedelujočega podjetja naj bi bila ustavno skladna, ker naj bi bila taka cenitev odraz ekonomskega stanja banke, ki bi brez izvedbe izrednega ukrepa končala v stečaju, saj naj ne bi bilo realnih možnosti za nadaljevanje njenega poslovanja. S tem naj bi se zagotovilo, da upnik kvalificirane obveznosti ne dobi manj kot v primeru stečaja. Upniki naj bi bili poplačani enako kot v stečajnem postopku, to pa naj bi pomenilo, da je zagotovljena primerna

odškodnina v vrednosti pravice, v katero je poseženo. Poleg tega naj bi bila v praksi vrednost bank izračunana na podlagi predpostavk delujočega in nedelujočega podjetja. Državni zbor in Vlada opozarjata na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-243/96 z dne 17. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 70/98, in OdlUS VII, 159), v kateri je Ustavno sodišče potrdilo ustavno skladnost zunanjega oblastnega posega v že zapadle, a neplačane terjatve upnikov na podlagi zakona, ki v času sklenitve pogodbenega razmerja še ni bil sprejet. Državni zbor in Vlada menita, da ni v neskladju z jamstvom zasebne lastnine, če delničar ne prejme denarnega nadomestila, ko je vrednost izbrisanega premoženja enaka nič. Štejeta, da izrek izrednega ukrepa ne pomeni razlastitve po 69. členu Ustave, saj je upnik poplačan toliko, kot bi bil v stečajnem postopku – v skladu s premoženjskim stanjem banke.

29. Glede očitane neskladja z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave Državni zbor in Vlada pojasnjujeta, da se za določene vrednostne papirje, ki jih izda banka, lahko uporabi tuje pravo v smislu, da velja za vsebino obveznosti izdajatelja in/ali za obliko vrednostnega papirja. Za vsa dejanja, povezana z nadzorom banke, za katero velja ZBan-1, naj bi bilo merodajno le slovensko pravo. Pravila Direktive o reorganizaciji v zvezi s tretjim odstavkom 253. člena ZBan-1 naj bi zagotavljala, da bodo ukrepi prenehanja ali konverzije podrejenih obveznosti veljali v vseh državah članicah EU za vse imetnike podrejenih finančnih instrumentov, ki tako ne morejo biti neenako obravnavani. Državni zbor in Vlada v zvezi z načelom enakosti opozarjata, da so kvalificirane obveznosti bistveno različne od drugih obveznosti bank, saj so bile ustvarjene z namenom, da se v njihovo breme krije izguba bank. Pojasnjujeta, da imetniki hibridnih in podrejenih obveznic niso obravnavani enako kot delničarji, saj se njihove terjatve lahko pretvorijo ali odpišejo šele po odpisu obveznosti banke do delničarjev. Člen 261a ZBan-1 naj bi spoštoval načelo, da se enako obravnava enako, različno pa različno.

30. Državni zbor in Vlada v zvezi z očitki o kršitvi človekove pravice do sodnega varstva poudarjata, da imajo upravičenci iz kvalificiranih obveznosti po prvem odstavku 350.a člena ZBan-1 možnost od Banke Slovenije zahtevati povrnitev škode. Sklicujeta se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), ki je tedaj podoben primer omejitve človekove pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave štelo za ustavno dopustnega. Zatrjujeta, da tudi izpodbijana omejitev, ki zasleduje cilja varstva deponentov in stabilnosti finančnega sistema, ustreza merilom strogega testa sorazmernosti. Pri tem navajata, da Banka Slovenija odloči o izrednem ukrepu šele, ko je jasno, da banka ne izpolnjuje temeljnih zahtev iz ZBan-1. Zaradi nemožnosti vzpostaviti prejšnje stanje, to je ustaviti in še enkrat začeti postopek sanacije bank (kar bi pomenilo dopustitev poslovanja kapitalsko neustrezne banke), pa naj drugačno sodno varstvo od uveljavljanja odškodninske odgovornosti zoper Banko Slovenije sploh ne bi prišlo v poštev. Člen 350a ZBan1 naj bi glede odškodninske odgovornosti Banke Slovenije ustrezno upošteval splošno pravilo odškodninskega prava, da povzročitelj odgovarja le za škodo, ki je v vzročni zvezi z

njegovim delovanjem. V morebitnem sodnem postopku po 350.a členu ZBan-1 naj bi obstoj predpostavk, ki utemeljujejo prenehanje kvalificiranih terjatev, morala dokazati Banka Slovenije.

31. Državni zbor in Vlada ne soglašata niti z zatrjevanim neskladjem s pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Upniki naj bi imeli pravico v morebitnem sodnem postopku po 350.a členu ZBan-1 predlagati izvedbo vseh potrebnih dokazov, vključno s postavitvijo izvedenca, ki bo preveril, ali je bila cenitev premoženja banke, ki je bila podlaga za izvedbo izrednega ukrepa, primerna in ali bi bili upniki v primeru stečaja poplačani v večjem obsegu. Državni zbor in Vlada štejeta vsak morebiten poseg v pravico do izjave imetnikov kvalificiranih terjatev za ustavno utemeljen oziroma primeren, nujen in sorazmeren. Menita, da ZBan-1 narekuje razlago, po kateri mora Banka Slovenije v obrazložitvi odločbe o izrednem ukrepu navesti in obrazložiti vse zakonske pogoje za izrek ukrepa.

32. Državni zbor in Vlada se ne strinjata s stališčem, da Direktiva o uskladitvi zaščitnih ukrepov prepoveduje obstoj izpodbijanih določb v nacionalnem pravu držav članic. Opozarjata na Direktivo o reorganizaciji, ki naj bi pooblašala državo članico, da sprejme ustrezne reorganizacijske ukrepe (ukrep konverzije ali odpisa naj bi bil reorganizacijski ukrep). Na tej direktivi naj bi temeljile izpodbijane določbe ZBan-1. Po mnenju Vlade je Direktiva o reorganizaciji specialen in poznejši predpis, ki za reorganizacijske ukrepe izključuje uporabo Direktive Sveta z dne 13. decembra 1976 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim odstavkom člena 58 Pogodbe glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti (77/91/EGS) (UL L 26, 31. 1. 1977 – v nadaljevanju Direktiva 77/91/EGS).

33. V zvezi z razlago nekaterih mednarodnih pogodb, ki urejajo pravice investorjev do nadomestila v primeru razlastitve, Državni zbor in Vlada poudarjata, da prenehanje kvalificiranih terjatev ni razlastitev. Če pa bi Ustavno sodišče sprejelo drugačno stališče, menita, da gre za dopustno razlastitev v javnem interesu, ki se lahko izvede le, če je upnik poplačan enako, kot bi bil v stečajnem postopku.

34. Državni zbor in Vlada zavračata očitke o neskladju s 87. členom Ustave. Izpodbijane določbe naj bi določale vse tisto, za kar vlagatelji navajajo, da ne vsebujejo: (1) pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da je pomoč banki nujna, (2) podlago, po kateri bodo izdelane ocene sredstev banke, in (3) obseg prenehanja kvalificiranih obveznosti. Po njuni oceni delež prenehanja kvalificiranih obveznosti banke ne more biti odvisen od volje upnikov, ampak od kapitalskega položaja banke in pravil EU o državnih pomočeh.

Mnenja Banke Slovenije

35. Banka Slovenije meni, da je ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank glede pogojev, v katerih se lahko izreče, in glede posledic, ki jih ustvarja, oblika insolvenčnega postopka, ki za delničarje in določene upnike banke ustvarja enake učinke (glede na ugotovljeno ekonomsko stanje banke), kot bi nastopili za te osebe v primeru stečaja banke. Meni, da izpodbijane določbe zato ne posegajo v pridobljene pravice delničarjev in upnikov iz naslova kvalificiranih obveznosti, ker noben predpis ni nikoli izključeval možnosti stečaja nad sistemsko pomembnimi bankami. Izredni ukrepi so po mnenju Banke Slovenije predvideni kot instrument za sanacijo bank v smislu posebnega postopka prisilne poravnave. Z njimi se na podlagi oblastnega delovanja nadzornega organa zaradi javnega interesa prepreči stečaj banke, in sicer z natančno opredeljenimi ukrepi prestrukturiranja na način, da se zavarujejo temeljne pravice lastnikov in upnikov ter odvrnejo negativni učinki stečaja banke na finančni sistem.

36. Zakon naj bi določal ustrezno varstvo temeljnih pravic s tem, da naj bi zagotavljal spoštovanje temeljnih pravil stečajnega postopka tudi pri odločanju o obsegu prenehanja ali konverzije (npr. z upoštevanjem vrstnega reda poplačil, upoštevanjem višine nadomestila upravičencem v primeru konverzije). Pri izpodbijanih določbah naj bi šlo v ZBan-1 za take vsebine, katerih neuporaba bi nujno vodila do kršitev ustavno zajamčenih pravic. Nestabilnost finančnega sistema z neposrednimi učinki na delovanje gospodarstva in zaupanje javnosti v bančni sistem naj bi namreč v svoji nujni posledici rušila temelje ustavno varovanih vrednot, med njimi v prvi vrsti varstvo socialne države (2. člen, prvi odstavek 51. člena, 52. člen Ustave) in tudi drugih pravic (svobode podjetništva iz 74. člena in varstva dela iz 66. člena Ustave). Banka Slovenije se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39).

37. Banka Slovenije poudarja, da so ukrepi za sanacijo bank v Republiki Sloveniji urejeni v ZUKSB, ki določa ukrepe državnih pomoči bankam v obliki dokapitalizacije in prenosa slabih terjatev bank na posebno družbo. Navaja, da je Komisija na podlagi PDEU izključno pristojna za odločanje o dopustnosti in skladnosti državne pomoči s pravili notranjega trga in varstva konkurence ter da je Komisija z namenom enotne prakse in meril za presojo državnih pomoči v primeru ukrepov za sanacijo bank sprejela Sporočilo o bančništvu. Banka Slovenije izpostavlja, da je Komisija Sporočilo sprejela na podlagi člena 107(3)(b) PDEU, ki izjemoma dovoljuje pomoč za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice in ki določa podrobnejša navodila Komisije glede združljivosti državne pomoči z notranjim trgom (torej pogoje dostopa do državnih pomoči). Banka Slovenije vlagateljem pojasnjuje, da sporočila Komisije pomenijo formalno priznani in ustaljeni način delovanja na področju njene izključne pristojnosti. Državna pomoč za prestrukturiranje bank naj bi bila po Sporočilu o bančništvu dopustna le, če se pred izvedbo kakršnegakoli ukrepa z uporabo državnih sredstev izvedeta tudi ukrepa odpisa lastniškega kapitala ter odpisa ali pretvorbe podrejenega dolga banke v lastniški kapital. Banka Slovenije navaja, da morajo na podlagi 43. in 44. točke Sporočila o bančništvu najprej imetniki podrejenega dolga v celoti prispevati k izravnavi izgub in da je konverzija

dolžniških v lastniške instrumente dopustna šele, ko je predhodno z odpisom izravnana vsa izkazana izguba banke. Zaključuje, da je uporaba izpodbijanih določb ZBan-1 ključna, da bodo nujni ukrepi za krepitev stabilnosti bank na podlagi ZUKSB skladni s pravili EU o državnih pomočeh.

38. Banka Slovenije meni, da izpodbijane določbe ZBan-1 niso v neskladju s 155. členom Ustave. Meni, da je v obravnavani zadevi lahko ustavnopravno upoštevana le "neprava retroaktivnost", ki je varovana v okviru zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Meni, da je poseg v načelo zaupanja v pravo dopusten, če je skladen s testom sorazmernosti. V nadaljevanju Banka Slovenije meni, da o posegu v pravice delničarjev in upnikov banke iz kvalificiranih obveznosti sploh ni mogoče govoriti, ker njihov položaj ni nov ali drugačen, kot je bil na podlagi prej veljavne zakonodaje. Navaja, da je njihov položaj posledica dotedanjega poslovanja banke, saj naj njihova upravičenja v ekonomskem smislu (ob okoliščinah iz 253.a člena ZBan-1) ne bi več obstajala, ker banka brez izrednih ukrepov ne bi bila več sposobna za nadaljnje poslovanje in v postopku prenehanja ne bi bila sposobna poplačati njihovih terjatev. Meni, da se tako z odločbo o izrednem ukrepu prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke dejansko uresničijo učinki stečaja banke za delničarje in omejen krog upnikov podrejenih terjatev ter se zagotovijo pogoji za nadaljnje poslovanje banke in poplačilo drugih obveznosti banke. Zahteva po popolnem plačilu, rešitvi (*bail-out*), tudi delničarjev in podrejenih upnikov naj ne bi bila utemeljena, saj bi država v breme davkoplačevalcev prevzela odgovornost za njihove investicijske odločitve glede naložb v tvegane finančne instrumente.

39. Banka Slovenije meni, da izpodbijane določbe ZBan-1 zaradi uveljavitve načela, da posamezni upnik ne sme utrpeti večjih izgub kot v primeru stečaja, v lastninsko pravico sploh ne posegajo. Če posegajo, pa meni, da je poseg legitimen in sorazmeren. Banka Slovenije navaja, da je bil poseg nujen, da se prepreči stečaj bank, saj brez dodelitve državnih pomoči te banke niso bile sposobne najti tujih investitorjev. Navaja, da je poseg tudi primeren, in to utemeljuje s konkretnimi učinki že izrečenih izrednih ukrepov, in sicer z znižanjem pribitkov na dolgoročne državne obveznice, odsotnostjo znižanja bonitetne ocene države, povečanjem zaupanja v gospodarstvo in vračanjem vlog v banke. Meni, da ob ugotovljenih okoliščinah povečanega tveganja banke, ki hkrati pomenijo razlog za začetek stečaja banke, in ugotovitvi cenilca, da te terjatve v stečaju ne bi bile poplačane, ni mogoče govoriti o razlastitvi. Dodaja, da mora neodvisni cenilec pri oceni vrednosti višine poplačila obveznosti v stečaju spoštovati vse veljavne predpise, torej poleg določb ZBan-1 tudi določbe ZFPPIPP in ZGD-1 (tudi glede kapitalskega posojila iz 498. člena ZGD-1). Opozarja na sodbo ESČP v zadevi *Jahn in drugi proti Nemčiji* z dne 30. 6. 2005.

40. Banka Slovenije meni, da načelo enakosti iz 14. člena Ustave ni kršeno, ker 253. člen ZBan-1 določa, da izpodbijani izredni ukrepi štejejo za reorganizacijske ukrepe na podlagi Direktive o reorganizaciji, s čimer je podana veljavnost ukrepov v vseh državah članicah. Odgovarja, da poslovna politika banke, po kateri se ta odloči za predčasni odkup

določenih hibridnih instrumentov, ne pa tudi vseh drugih, ne more pomeniti neenakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave.

41. Izpodbijane določbe ZBan-1 naj tudi ne bi bile v neskladju s pravico delničarjev in upnikov podrejenih obveznosti banke do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, ker ZBan-1 v 350.a členu izrecno ureja pravico delničarjev in upnikov banke, katerih pravice so prizadete zaradi odločbe o izrednem ukrepu, da od Banke Slovenije uveljavljajo povrnitev morebitne škode. Poudarja, da delničarji in upniki banke iz naslova kvalificiranih obveznosti že iz objektivnih razlogov ne morejo biti legitimirani v postopku sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije, ker je trditvena podlaga glede okoliščin, ki so podlaga za izrek ukrepa, dostopna in poznana le banki in Banki Slovenije kot pristojnemu nadzornemu organu. Banka Slovenije opozarja na ureditev v ZFPPIPP, po kateri upniki niso upravičeni izpodbijati odločitve o začetku stečajnega postopka, ko je predlog zanj vložil dolжник. Ureditev v ZBan-1, ki v zvezi z oceno učinkov stečaja napotuje na oceno neodvisnega cenilca, naj bi prispevala k večjim zagotovilom glede pravilnosti te ocene, vendar pa naj gotovosti ne bi bilo mogoče doseči.

42. Banka Slovenije meni, da je izključitev kontradiktornosti in pravice do izjave upnikov kvalificiranih obveznosti v postopku izdaje izrednega ukrepa nujna, da se zagotovita takojšnje učinkovanje in izvršitev izrednih ukrepov ter da se v zvezi z izvedenimi ukrepi ne ustvarja negotovosti na finančnih trgih in pri deponentih. Prav tako naj delničarji in upniki ne bi bili v položaju, da bi lahko ocenjevali ali dokazovali drugačne okoliščine v zvezi s pogoji za izrek izrednih ukrepov, ker trditvena podlaga glede teh okoliščin izhaja iz sfere poslovanja banke ter je dostopna izključno banki oziroma Banki Slovenije kot pristojnemu nadzornemu organu. Banka Slovenije zatrjuje, da so izredni ukrepi skrajna oblika nadzorniškega usmerjanja banke ter da ima banka v teku predhodno opravljenih nadzorov in mnenj Banke Slovenije možnost sodelovanja in izpodbijanja ugotovitev Banke Slovenije. Navaja tudi, da bi zadržanje izvajanja odločbe o izrednem ukrepu po vročitvi odločbe banki lahko ogrozilo doseganje ključnega cilja izrednih ukrepov, to je ohranitve stabilnosti finančnega sistema. Odprava odločbe v postopku sodnega varstva pa bi, glede na že izvršene ukrepe in časovno distanco, nesorazmerno posegla v novo nastale položaje ter ponovno vzpostavila položaj ogrožene stabilnosti finančnega sistema, ki je bil z izvršitvijo izrednega ukrepa odpravljen.

43. V zvezi s 498. členom ZGD-1 Banka Slovenija pojasnjuje, da mora pri oceni glede višine poplačila upnikov kvalificiranih obveznosti banke upoštevati višino poplačila teh terjatev v primeru stečaja banke ter da posli, ki jih z bankami sklepa država (depoziti države), niso posojila oziroma pravna dejanja, ki bi gospodarsko ustrezala zagotovitvi posojila. Pojasnjuje, da pri depozitu Republike Slovenije kot delničarke banke ne gre za depozit Republike Slovenije, ampak za depozit, ki ga Ministrstvo za finance v skladu z ZJF nalaga v banke v okviru upravljanja denarnih sredstev enotnega zakladniškega računa.

44. Banka Slovenije vlagateljem pojasnjuje, da BRUSZN, na katerega se sklicujejo, sploh ni veljaven. Meni, da Direktiva o reorganizaciji pomeni glede na Direktivo 77/91/EGS kasnejši in bolj specialen predpis za področje prestrukturiranja in insolventnosti kreditnih institucij, zato naj sodbe SEU, na katere se sklicujejo vlagatelji, za obravnavani primer ne bi bile pomembne. Banka Slovenije v tej zvezi izpostavlja tudi ureditev iz Uredbe Sveta (ES) št. 1346/2000 z dne 29. maja 2000 o postopkih v primeru insolventnosti (UL L 160, 30. 6. 2000), ki naj bi dodatno potrjevala razlago in področje urejanja Direktive o reorganizaciji, ter opozarja na zahteve Sporočila o bančništvu.

45. Banka Slovenije meni, da 89. člen ZBan-1 ni bil kršen, ker je Vlada v Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu z dne 10. 10. 2013 natančno pojasnila, zakaj predlaga, da se zakon sprejme po nujnem postopku, ter zatrjuje, da je bil nujni postopek zaradi grozeče ogroženosti stabilnosti finančnega sistema utemeljen.

46. Banka Slovenije pojasnjuje, da je uporabo *bottom-up* testa vnaprej določila in zahtevala Komisija kot predpogoj za prenos terjatev na Družbo za upravljanje terjatev bank (v nadaljevanju DUTB) in odobritev državne pomoči ter da je ni arbitrarno določila Banka Slovenije. ZBan-1 pa naj bi jasno določal tudi pogoje za izrek odločbe o izrednih ukrepih (253.a in 254. člen ZBan-1) in cilje teh ukrepov (253.b člen ZBan-1).

Odgovori vlagateljev na odgovore Državnega zbora ter na mnenja Vlade in Banke Slovenije

47. Vlagatelji vztrajajo pri navedbah, ki so jih podali, in nasprotujejo stališčem Državnega zbora, Vlade in Banke Slovenije. Menijo, da Sporočilo o bančništvu ni zavezujoč pravni akt in da ne zahteva prispevka imetnikov podrejenih obveznosti v obsegu, v katerem se je zgodil v Republiki Sloveniji. Navajajo, da Sporočilo o bančništvu popolnega odpisa sploh ne zahteva, ampak kvečjemu le delnega, in se sklicujejo na angleško različico dokumenta, ki ne govori o *write off*, ampak samo o *write down*. Da Sporočilo ni zavezujoče, naj bi potrjevala sodba SEU v zadevi *Evropska komisija proti Kraljevini Švedski*, C-270/11, z dne 30. 5. 2013. Vlagatelji podrobneje navajajo tudi primer odobritve državne pomoči avstrijski banki Hypo Group Alpe Adria, pri katerem naj, kljub odobritvi pomoči po začetku veljavnosti Sporočila o bančništvu, do odpisov ali konverzij številnih podrejenih obveznic (sicer podobnih obveznicam slovenskih bank) ne bi prišlo (sklep Komisije št. SA.32554 z dne 27. 8. 2013). Vlagatelji navajajo, da so zatrjevanja Državnega zbora, Vlade in Banke Slovenije glede nujnosti ukrepov, ki naj bi jih zapovedala EU, z navedenim primerom jasno ovržena. Zatrjujejo, da izvršitev spornih ukrepov kvečjemu izkrivlja konkurenco (ne pa preprečuje kršitev pravil EU o konkurenci). Vlagatelji menijo, da noben predpis EU državi ne nalaga sprejetja izpodbijane ureditve. Navajajo, da take ureditve ni sprejela niti Republika Avstrija, ki je dokapitalizacijo banke Hypo Group Alpe Adria izvedla po veljavnosti Sporočila o bančništvu.

48. Zaradi različnega obravnavanja imetnikov podrejenih obveznic slovenskih bank glede na imetnike enakovrstnih obveznic avstrijskih bank naj bi bilo porušeno zaupanje v slovenske banke. Vlada naj bi pavšalno zatrdjevala, da bi neizvršitev ZBan-1L ogrozila številne človekove pravice. Glede obstoja javnega interesa vlagatelji oporekajo Državnemu zboru in Vladi, da sta se z izrednimi ukrepi zagotovili stabilnost in likvidnost finančnega sistema in gospodarstva, saj naj bi prav ukrepi Banke Slovenije rušili zaupanje v banke in s tem dolgoročno stabilnost finančnega sistema v Republiki Sloveniji. Vlagatelji oporekajo primernosti izrednih ukrepov za doseg cilja, ker naj bi izračun bančnega kapitala "po veljavni metodi in v realnem času" pokazal, da je kapital bank zadovoljiv. Menijo, da bi Banka Slovenija morala razkriti način ocenjevanja sredstev bank.

49. Izpodbijani ukrepi naj ne bi zagotovili, da ne more biti nihče na slabšem kot v stečaju. Prenehanje pravice do poplačila naj bi bilo popolna novost v pravnem sistemu, ki naj ne bi veljala niti v stečaju – stečaj naj bi povzročil le spremembo vrstnega reda plačevanja obveznosti glede na podrejenost. Pri tem naj bi bilo sicer mogoče, da nekateri upniki ostanejo brez poplačila, vendar se imajo vseeno pravico poplačati iz morebitnega pozneje najdenega premoženja dolžnika. Vlagatelji prav tako oporekajo primerjavi izrednih ukrepov s prisilno poravnavo. Opozarjajo na stališča v zvezi z varstvom zasebne lastnine, ki zajema tudi delnice, in sicer se sklicujejo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-199/02 (Uradni list RS, št. 124/04, in OdlUS XIII, 65), na sodbo ESČP v zadevi *Sovtransavto Holding proti Ukrajini* z dne 25. 7. 2002 in na sklep ESČP v zadevi *Aivars Cesnieks proti Latviji* z dne 12. 12. 2002. Zatrdjujejo, da jim je lastnina lahko odvzeta na podlagi ugibanj o morebitnem stečaju bank, brez dejanskih podatkov. Tretji odstavek 261.b člena ZBan-1 naj bi omogočal sprejetje arbitrarne odločitve in dejansko razlastitev imetnikov kvalificiranih obveznosti bank brez podlage v Ustavi (69. člen Ustave), ne pa zgolj omejitve lastninske pravice. Ustava naj bi dopuščala le razlastitev nepremičnin (proti odškodnini).

50. Vlagatelji menijo, da so izpodbijane določbe ZBan-1 upravičence iz kvalificiranih obveznosti degradirale na raven objekta, ki je predmet odločanja, na "obremenjujočo bilančno postavko". Opozarjajo, da ZBan-1L banki ne daje izpodbojnih zahtevkov (ki jih sicer lahko uveljavljajo stečajni dolžniki), katerih potencialni uspeh povečuje maso premoženja, ki je na voljo upnikom. Zaradi tega naj bi bil izračun vrednosti sredstev iz 261.b člena ZBan-1, na podlagi katerega Banka Slovenije odloča o prenehanju ali konverziji kvalificiranih obveznosti, pomembno prikrojen v škodo upnikov. Poleg tega naj vlagatelji ne bi imeli možnosti vložiti ustrezne odškodninske tožbe zoper Banko Slovenije, ker še vedno ne vedo, kako so bile izgube bank izračunane. Izpodbijana ureditev odškodninske tožbe naj bi bila tudi sicer v neskladju s 23. členom Ustave, ker omogoča povrnitev škode le, če Banka Slovenije ni ravnala z ustrezno skrbnostjo, ne pa tudi, če bi se kasneje izkazalo, da so njene cenitve napačne. Vlagateljem se zdi samoumevno, da je treba vsakomur povrniti neupravičeno odvzeto stvar, ne glede na to, ali mu je bila odvzeta v skladu s predpisanim standardom skrbnosti ali ne. Zato menijo, da bi moral tudi ZBan-1

omogočiti bančnim vlagateljem, da zahtevajo povrnitev škode ne glede na krivdo (skrbnost) Banke Slovenije. Opozarjajo tudi na visoke stroške ponovnih cenitev, ki jih morajo kriti sami. Možnosti, da v sodnem postopku lahko izpodbijajo tudi zakonitost odločbe Banke Slovenije, naj bančni vlagatelji ne bi imeli, prav tako ne učinkovitega pravnega sredstva, da bi to lahko dosegli. Vlagatelji zatrjujejo, da so neutemeljene navedbe Banke Slovenije, da lahko bančni vlagatelji odškodninske zahtevke uveljavljajo zoper upravo banke, ki opusti obveznost izpodbijanja odločbe Banke Slovenije o izrednem ukrepu.

51. V zvezi z oceno vrednosti sredstev banke ob predpostavki nedelujočega podjetja, ki jo (praviloma) izdelata neodvisni cenilec podjetij, iz prvega odstavka 261.b člena ZBan-1 vlagatelji navajajo: (1) da prizadetim posameznikom niso dostopni vsi podatki, na katerih ta ocena temelji, (2) da obstaja dvom o integriteti stresnih testov, (3) da predpostavka nedelujočega podjetja ni razumno izbrana, (4) da so cenilci in uprave bank v konfliktu interesov, (5) da so bili scenariji za oceno kapitalskega primanjkljaja bank povsem nerealni in (6) da so slabitve državnih obveznic nesprejemljivo visoke. Vlagatelji vidijo pomembne razlike med ukrepi po ZFPPIPP in ZBan-1.

52. S sprejetjem ZBan-1L naj bi bilo neposredno poseženo v načrtovane poslovne politike bank, ki naj bi med drugim načrtovale tudi predčasne odkupe obveznic, ki nato niso bili izvedeni. Bančni vlagatelji naj bi se tako znašli v neenakem položaju, ko so nekateri imetniki obveznic že imeli možnost predčasne prodaje, oni pa te možnosti niso imeli. Sprejetje izrednih ukrepov na podlagi izpodbijane ureditve naj bi tako posamični banki preprečilo enako obravnavanje njenih upnikov. Vlagatelji menijo, da strožja merila za dodelitev državne pomoči banki ne morejo biti upravičen razlog za neenako obravnavanje imetnikov sestrskih finančnih instrumentov istega izdajatelja.

53. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi v neskladju z 8. členom in drugim odstavkom 153. člena Ustave, ker krši pravila mednarodnega običajnega prava. Mednarodno običajno pravo naj bi razlastitev tujega posameznika ali pravne osebe dopuščalo le, kadar (1) je poseg izveden v javnem interesu, (2) je nediskriminacijski in (3) je razlaščenca hkrati zagotovljena pravična odškodnina (ki mora biti takojšnja, ustrezna in učinkovita ter ustreza tržni vrednosti odvzetega premoženja). Prav tako naj bi moral biti razlastitveni postopek tak, da razlaščenca nudi zadostno varstvo pravic (to je pravico do obveščeniosti, pravico do izjave in pravico do pravnega sredstva).

54. Vlagatelji predlagajo, naj Ustavno sodišče izvede javno obravnavo. Vložili so tudi dokazni predlog glede obveznosti izvedbe izrednih ukrepov z dne 18. 12. 2013 zaradi zahtev EU.

B. – I.

Procesne predpostavke in obseg presoje

55. Ustavno sodišče je zadeve št. U-I-301/13, št. U-I-302/13, št. U-I-304/13, št. U-I-310/13, št. U-I-311/13, št. U-I-317/13, št. U-I-2/14, št. U-I-16/14, št. U-I-17/14, št. U-I-34/14, št. U-I-48/14, št. U-I-86/14, št. U-I-120/14, št. U-I-148/14, št. U-I-154/14, št. U-I-193/14, št. U-I-222/14, št. U-I-223/14, št. U-I-250/14, št. U-I-8/15, št. U-I-15/15 in št. U-I-17/15 združilo z zadevo št. U-I-295/13 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

56. Ob sklicevanju na več izpodbijanih določb ZBan-1 je Banka Slovenije 17. 12. 2013 izdala odločbe o izrednih ukrepih št. 24.20-021/13-010, št. PBH 24.20-030/13-009, št. PBH-24.20-022/13-009, št. PBH-24.20-029/13-009 in št. PBH-24.20-023/13-009, s katerimi je NLB, NKBM, Factor banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju Factor banka), Probanki, d. d., Maribor (v nadaljevanju Probanka), in Abanki Vipa, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju Abanka), odredila prenehanje vseh kvalificiranih obveznosti.³ Banka Slovenije je naslednji dan (18. 12. 2013) za navedene banke izdala odločbe o potrditvi povečanja osnovnega kapitala na podlagi vpisa in vplačila novih delnic bank, ki ga je izvršila Republika Slovenija. Banka Slovenije je 18. 12. 2013 vsem navedenim bankam – razen Probanki in Factor banki – izdala odločbe o prenehanju izrednih ukrepov. Banka Slovenije je 16. 12. 2014 z odločbo o izrednih ukrepih št. PBH-24.20-024/13-023 odločila, da prenehajo vse kvalificirane obveznosti Banke Celje, d. d., Celje (v nadaljevanju Banka Celje), in da se poveča osnovni kapital Banke Celje z denarnim in stvarnimi vložki, ki jih zagotovi Republika Slovenija. Še isti dan je, po vplačilu vložkov, Banka Slovenije Banki Celje izdala odločbo o prenehanju izrednih ukrepov.

57. Tretja alineja prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) določa, da lahko Državni svet z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Peta alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS pooblašča Varuha človekovih pravic za vložitev zahteve za oceno ustavnosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če Varuh meni, da nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Prvi odstavek 23. člena ZUstS določa, da sodišče, ki pri odločanju meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, prekine postopek in z zahtevo začne postopek za oceno njegove ustavnosti. Zahteve Državnega sveta, Varuha človekovih pravic in Okrožnega sodišča v Ljubljani izpolnjujejo procesne predpostavke po ZUstS. Predlagatelji izpodbijajo člene 261a, 261b, 261c, 261d, 261e, 347 in 350a ZBan-1.

³ Šesti odstavek 261.a člena ZBan-1 določa, da so kvalificirane obveznosti banke (1) osnovni kapital banke (obveznosti prvega reda), (2) obveznosti do imetnikov hibridnih finančnih instrumentov iz 4. točke prvega odstavka 133. člena ZBan-1 (obveznosti drugega reda), (3) obveznosti do imetnikov finančnih instrumentov, ki se po 134. členu ZBan-1 upoštevajo pri izračunu dodatnega kapitala banke, razen če so te obveznosti že zajete v 1. ali 2. točki tega odstavka (obveznosti tretjega reda), (4) obveznosti, ki niso zajete v 1., 2. ali 3. točki tega odstavka in bi se v primeru stečajnega postopka nad banko poplačale po poplačilu navadnih terjatev do banke (obveznosti četrtega reda).

58. Pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti ZBan-1 in ZBan-1L je vložilo več pravnih subjektov. Ustavno sodišče je na podlagi tretjega odstavka 26. člena ZUstS s posebnimi sklepi sprejelo v obravnavo pobude, o katerih odloča s to odločbo: (a) sklep št. U-I-295/13 z dne 6. 11. 2014 (Tadej Kotnik in drugi, Angel Jaromil, družba Črpalke Potnik in drugi, Jože Sedonja, Primož Kozmus in družba Savaprojekt, Luka Jukič, Andrej in Dušanka Pipuš, Tomaž Štrukelj, družba VR Global partners LP in drugi, družba Fondazione cassa di risparmio di Imola) za začetek postopka za oceno ustavnosti členov 253, 253a, 253b, 260a, 260b, 261a, 261b, 261c, 261d, 261e in 262a ZBan-1, drugega odstavka 262.b člena ZBan-1, členov 346, 347, 350 in 350a ZBan-1 in 41. člena ZBan-1L, (b) sklep št. U-I-295/13 z dne 11. 12. 2014 (Janez Forte in drugi, Vseslovensko združenje malih delničarjev in drugi, družbi Fax Max in RMS Invest, Franc Marušič in drugi, Marija Pipuš, Andreja Kogovšek in drugi, Stajka Skrbinšek) za začetek postopka za oceno ustavnosti 1.a točke prvega odstavka in tretjega odstavka 253. člena ZBan-1, 2. in 4. točke prvega odstavka 253.a člena ZBan-1, členov 253b, 260a, 260b, 261a, 261b, 261c, 261d, 261e, 261f ZBan-1, prvega in drugega odstavka 262.a člena ZBan-1, drugega odstavka 262.b člena ZBan-1 ter členov 347 in 350a ZBan-1 in 41. člena ZBan-1L; (c) sklep št. U-I-295/13 z dne 19. 2. 2015 (Janez Gosar, družba Alpen Invest in drugi, Igor Karlovšek in Marija Karlovšek) za začetek postopka za oceno ustavnosti 1.a točke prvega odstavka in tretjega odstavka 253. člena ZBan-1, 2. in 4. točke prvega odstavka 253.a člena ZBan-1, členov 253b, 260a, 260b, 261a, 261b, 261c, 261d, 261e, 261f ZBan-1, prvega in drugega odstavka 262.a člena ZBan-1, drugega odstavka 262.b člena ZBan-1 ter členov 347 in 350a ZBan-1 in 41. člena ZBan-1L.

59. Glede na vsebino zatrjevanih protiustavnosti je Ustavno sodišče štelo, da niso izpodbijane določbe 260.a, 260.b in 262.a člena ZBan-1. To pomeni, da je Ustavno sodišče presojalo člene 253, 253a, 253b, 261a, 261b, 261c, 261d in 261e ZBan-1, drugi odstavek 262.b člena ZBan-1 ter člene 346, 347, 350 in 350a ZBan-1, pa tudi 41. člen ZBan-1-L, ki so se glasili:

253. člen
(izredni ukrepi)

(1) Banka Slovenije lahko ob pogojih, ki jih določa ta zakon, banki z odločbo izreče naslednje izredne ukrepe:

1. imenovanje izredne uprave banke,

1.a prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke,

2. prodaja vseh delnic banke,

3. povečanje osnovnega kapitala banke,

4. prenos premoženja banke.

(2) Banka Slovenije izreče ukrepe iz prvega odstavka tega člena z odločbo o izrednih ukrepih. Banka Slovenije lahko banki izreče več ukrepov iz prvega odstavka tega člena hkrati.

(3) Izredni ukrepi se štejejo za reorganizacijske ukrepe kot jih določa Direktiva 2001/24/ES.

253.a člen

(razlogi za izredne ukrepe)

(1) Banka Slovenije izda banki odločbo o izrednih ukrepih, če:

- 1. je v zvezi z banko podano povečano tveganje in*
- 2. niso podane okoliščine, iz katerih bi izhajalo, da bodo razlogi za povečano tveganje iz prejšnje točke v ustreznem roku verjetno odpravljeni in*
- 3. ni verjetno, da bi lahko z drugimi ukrepi Banke Slovenije na podlagi tega zakona banka v ustreznem roku dosegla kratkoročno in dolgoročno kapitalsko ustreznost ali ustrezen likvidnostni položaj banke in*
- 4. so izredni ukrepi v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema.⁴*

(2) Za namene iz prvega odstavka tega člena se šteje, da je v zvezi z banko podano povečano tveganje zlasti, če banka ne zagotavlja ali v naslednjih šestih mesecih verjetno ne bo zagotavljala minimalnega kapitala v skladu s 136. členom tega zakona ali ustreznega likvidnostnega položaja v skladu s 184. členom tega zakona in so ali verjetno bodo s tem izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.

⁴ Drugi odstavek 254. člena ZBan-1 določa, da se šteje, da je stabilnost finančnega sistema ogrožena, če lahko povečano tveganje v banki povzroči pomembnejše negativne učinke na poslovanje drugih finančnih družb, na delovanje finančnih trgov ali na splošno zaupanje vlagateljev ter drugih subjektov v stabilno delovanje finančnega sistema. Tretji odstavek 254. člena ZBan-1 določa, da Banka Slovenije pri oceni ogroženosti finančnega sistema zaradi povečanega tveganja banke upošteva zlasti: 1. vrsto in obseg obveznosti banke do finančnih družb in drugih subjektov na finančnih trgih, 2. obseg obveznosti banke iz naslova sprejetih depozitov, 3. vrsto in obseg tveganj (izpostavljenosti), ki jih je prevzela banka na podlagi zunajbilančnih transakcij, ter razmere na trgih, na katerih se trguje s temi izpostavljenostmi, 4. vzajemno povezanost banke z drugimi subjekti, ki sodelujejo pri transakcijah na finančnih trgih, 5. razmere na finančnih trgih, zlasti posledice, ki se pričakujejo v primeru začetka stečajnega postopka nad banko, druge udeležence na teh trgih, zlasti banke, in za delovanje teh trgov.

(3) Šteje se, da banka verjetno ne bo sposobna zagotavljati minimalnega kapitala v skladu s 136. členom tega zakona, zlasti če:

1. ima razmerje med kapitalom banke iz 132. člena tega zakona in kapitalskim zahtevami iz 136. člena tega zakona v obdobju zadnjih 12 mesecev stanoviten negativni trend in se zaradi takega trenda lahko pričakuje nedoseganje te zahteve v naslednjih šestih mesecih, hkrati pa niso podane druge okoliščine, iz katerih bi izhajalo, da bodo zahteve glede minimalnega kapitala v tem obdobju dosežene in

2. ukrepi za izboljšanje kapitalske ustreznosti v zvezi z zahtevami na podlagi 136. člena tega zakona, zlasti ukrepi za povečanje osnovnega kapitala banke, niso bili izvedeni ali niso bili uspešni ali verjetno ne bodo uspešni v primernem roku.

253.b člen
(cilj izrednih ukrepov)

Izredni ukrepi se izrečejo zaradi reorganizacije banke, tako da se:

1. v banki odpravijo razlogi iz prvega odstavka 253.a člena tega zakona in se ponovno vzpostavijo pogoji za dolgoročno uspešno poslovanje banke v skladu s tem zakonom in drugimi veljavnimi predpisi, ali

2. izvedejo postopki za postopno prenehanje banke, ki vključuje delno ali popolno prenehanje poslovanja.

261.a člen
(ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti)

(1) Z odločbo o izrednem ukrepu Banka Slovenije določi, da:

1. kvalificirane obveznosti delno ali v celoti prenehajo ali

2. se kvalificirane obveznosti banke iz 2. do 4. točke šestega odstavka tega člena 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.

(2) Odločba o prenehanju kvalificiranih obveznosti mora vsebovati:

1. odločitev, katere kvalificirane obveznosti prenehajo, in za obveznosti posameznega reda tudi, ali prenehajo v celoti oziroma delež, do katerega prenehajo; pri tem lahko Banka Slovenije odloči, da delno ali v celoti prenehajo kvalificirane obveznosti

poznejšega reda samo, če je odločila, da v celoti prenehajo kvalificirane obveznosti predhodnega reda,

2. pri prenehanju kvalificiranih obveznosti prvega reda tudi znesek osnovnega kapitala po prenehanju kvalificiranih obveznosti prvega reda ter nominalni ali pripadajoči znesek delnic oziroma odločitev o razveljavitvi delnic v primeru prenehanja kvalificiranih obveznosti prvega reda v celoti,

3. če se osnovni kapital banke zaradi prenehanja kvalificiranih obveznosti prvega reda zmanjša pod znesek iz 42. člena tega zakona, tudi odločitev o hkratnem povečanju osnovnega kapitala banke v skladu z 262.a členom tega zakona najmanj v obsegu, da bo banka zagotavljala osnovni kapital v skladu z 42. členom tega zakona.

(3) Odločba o konverziji kvalificiranih obveznosti v delnice mora vsebovati:

1. odločitev, da se osnovni kapital banke poveča s stvarnimi vložki, katerih predmet so terjatve upnikov, ki predstavljajo kvalificirane obveznosti banke iz 2. do 4. točke šestega odstavka tega člena,

2. odločitev, katere kvalificirane obveznosti banke se pretvorijo v navadne delnice banke v postopku povečanja osnovnega kapitala s stvarnimi vložki, in za kvalificirane obveznosti posameznega reda tudi, ali se pretvorijo v celoti oziroma delež, do katerega se pretvorijo; pri tem lahko Banka Slovenije odloči, da se delno ali v celoti pretvorijo kvalificirane obveznosti poznejšega reda samo, če je odločila, da v celoti prenehajo ali se v celoti pretvorijo kvalificirane obveznosti predhodnega reda,

3. za kvalificirane obveznosti vsakega reda iz šestega odstavka tega člena, ki se preoblikujejo v navadne delnice, razmerje, izraženo kot višina zneska (enote) kvalificirane obveznosti za eno novo delnico, in

4. ugotovitev, da se z izdajo odločbe šteje, da so terjatve upnikov, ki so predmet stvarnih vložkov pri povečanju osnovnega kapitala banke in predstavljajo kvalificirano obveznost banke iz 2. točke tega odstavka, prenesene na banko ter nove delnice vpisane in vplačane.

(4) Za odločitev o povečanju osnovnega kapitala banke v skladu z drugim in tretjim odstavkom tega člena se uporablja 262.a člen tega zakona.

(5) Banka Slovenije mora v zvezi s prenehanjem ali konverzijo kvalificiranih obveznosti banke zagotoviti, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne utрпи večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke.

(6) Kvalificirane obveznosti banke so:

1. osnovni kapital banke (obveznosti prvega reda),
2. obveznosti do imetnikov hibridnih finančnih instrumentov iz 4. točke prvega odstavka 133. člena tega zakona (obveznosti drugega reda),
3. obveznosti do imetnikov finančnih instrumentov, ki se po 134. členu tega zakona upoštevajo pri izračunu dodatnega kapitala banke, razen če so te obveznosti že zajete v 1. ali 2. točki tega odstavka (obveznosti tretjega reda),
4. obveznosti, ki niso zajete v 1., 2. ali 3. točki tega odstavka, in bi se v primeru stečajnega postopka nad banko poplačale po poplačilu navadnih terjatev do banke (obveznosti četrtega reda).

261.b člen
(ugotavljanje vrednosti sredstev)

(1) Banka Slovenije odloči o prenehanju ali konverziji kvalificiranih obveznosti na podlagi ocene vrednosti sredstev banke, ki jo izdela 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.

(2) Pri oceni vrednosti na podlagi prejšnjega odstavka se ne upoštevajo morebitni učinki ukrepov državne pomoči banki ali ukrepov Banke Slovenije za likvidnostno pomoč banki.

(3) Kadar zaradi nujnosti ukrepa ni mogoče pravočasno pridobiti ocene iz prvega odstavka, oceno vrednosti izdela Banka Slovenije.

261.c člen
(obseg prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti)

(1) Banka Slovenije v odločbi o prenehanju kvalificiranih obveznosti iz drugega odstavka 261.a člena tega zakona določi prenehanje kvalificiranih obveznosti banke v obsegu, ki je potreben zaradi pokrivanja izgube banke, z upoštevanjem vrednotenja sredstev v skladu s prejšnjim členom.

(2) Banka Slovenije v odločbi o konverziji kvalificiranih obveznosti iz tretjega odstavka 261.a člena tega zakona odloči o konverziji kvalificiranih obveznosti v navadne delnice

banke v obsegu, ki je potreben za doseganje kapitalske ustreznosti banke v skladu z zahtevami Banke Slovenije.

261.d člen

(druga pravila o konverziji kvalificiranih obveznosti)

V odločbi o konverziji kvalificiranih obveznosti mora Banka Slovenije pri določitvi razmerja iz 3. točke tretjega odstavka 261.a člena tega zakona upoštevati vrednost kvalificiranih obveznosti, ki so predmet stvarnih vložkov, na podlagi cenitve iz 261.b člena tega zakona, in glede na verjetni delež poplačila teh terjatev v primeru prenehanja banke, če ne bi bili izrečeni izredni ukrepi.)

261.e člen

(pravice upnikov v primeru prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti)

(1) Upniki kvalificiranih obveznosti niso upravičeni zahtevati od banke povračila škode ali uveljavljati drugih zahtevkov, ki so pogodbeno dogovorjeni za primer kršitve ali neizpolnitve pogodbenih obveznosti banke, če je kršitev ali neizpolnitev pogodbenih obveznosti banke posledica izrednega ukrepa na podlagi tega zakona. Pogodbena ureditev, ki bi bila v nasprotju s to določbo, je nična.

(2) Učinki izrednega ukrepa prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti se ne štejejo kot upravičen razlog za predčasno razvezo ali odstop od pogodbe, ki jo je pogodbena stranka sklenila z banko, in ki določa pravico do predčasne razveze ali odstopa od pogodbe v primeru kršitve ali neizpolnitve pogodbenih obveznosti. Prav tako se izredni ukrep iz prejšnjega stavka, ne glede na besedilo pogodbe med banko in nasprotno pogodbeno stranko, ne šteje kot upravičen razlog za dospelje drugih obveznosti iz pogodbe. Pogodbena ureditev, ki bi bila v nasprotju s to določbo, je nična.

262. b člen

(prenos premoženja in obveznosti)

.... (2) Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena, predmet prenosa ne morejo biti kvalificirane obveznosti banke iz šestega odstavka 261.a člena tega zakona....⁵

346. člen

(uporaba določb)

⁵ Ustavno sodišče navaja zgolj izpodbijani in presojeni drugi odstavek 262.b člena ZBan-1.

(1) Določbe pododdelka 10.2.2. tega zakona se uporabljajo v postopku sodnega varstva proti odločbi o začetku prisilne likvidacije in proti odločbi o ugotovitvi pogojev za začetek stečaja (v nadaljnjem besedilu: odločba o prenehanju banke) ter proti odločbi o izrednem ukrepu.

(2) Če ni v pododdelku 10.2.2. tega zakona drugače določeno, se v postopku sodnega varstva proti odločbi o prenehanju banke in odločbi o izrednem ukrepu uporabljajo določbe pododdelka 10.2.1. tega zakona.

347. člen
(tožnik)

(1) Tožbo proti odločbi Banke Slovenije o prenehanju banke in proti odločbi o izrednem ukrepu lahko vloži banka. Rok za vložitev tožbe zoper odločbo o prenehanju banke ali odločbo o izrednem ukrepu teče od dneva, ko je odločba vročena vsem članom uprave banke.

(2) Če so upravi banke na podlagi odločbe o prenehanju banke ali odločbe o izrednem ukrepu prenehala pooblastila za vodenje poslov in zastopanje banke, banko v postopku sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije zastopajo osebe, ki so jim zaradi odločbe o prenehanju banke ali o izrednem ukrepu prenehale funkcije članov uprave banke. Za namen zastopanja v postopku sodnega varstva sklene banka s temi osebami podjemno pogodbo.

(3) Osebe, ki so jim na podlagi odločbe o prenehanju banke ali odločbe o izrednem ukrepu prenehale funkcije članov uprave banke, morajo v zvezi z zastopanjem banke na podlagi prejšnjega odstavka ravnati s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika. Osebe, ki so jim zaradi odločbe o prenehanju banke ali o izrednem ukrepu prenehale funkcije članov uprave banke, zgolj zaradi tega dejstva niso oproščene odgovornosti članov uprave banke do banke in delničarjev glede skrbnosti pri uveljavljanju pravic sodnega varstva zoper odločbo o prenehanju banke ali o izrednem ukrepu.

(4) Delničarji banke, katerih skupni deleži dosegajo najmanj desetino osnovnega kapitala banke, lahko zaradi uveljavljanja sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije o prenehanju banke ali o izrednem ukrepu zahtevajo od uprave banke ali od izredne uprave, če je imenovana, da skliče skupščino delničarjev banke s predlogom, da skupščina razreši osebe, ki so na podlagi drugega odstavka tega člena pooblašcene za zastopanje banke, in da imenuje druge osebe, ki v postopkih sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije zastopajo banko.

(5) Za plačilo stroškov v zvezi s postopki uveljavljanja sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije o prenehanju banke in proti odločbi o izrednem ukrepu, vključno s

stroški nadomestil za osebe, ki so pooblašcene za zastopanje banke v skladu s tem členom, odgovarjajo osebe iz tretjega odstavka tega člena. Ne glede na prejšnji stavek odgovarjajo za stroške iz prejšnjega stavka v primeru, da so v skladu s prejšnjim odstavkom imenovane druge osebe, ki v postopkih sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije zastopajo banko, tisti delničarji, ki so glasovali za sklep iz prejšnjega odstavka.

(6) Osebe, ki so v skladu s tem členom pooblašcene za zastopanje banke v postopkih sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije, lahko zahtevajo od izredne uprave, če je imenovana, da jim predloži informacije in podatke o poslovanju banke, ki jih potrebujejo za uveljavljanje sodnega varstva.

350. člen
(odločanje sodišča)

Če v postopku sodnega varstva proti odločbi Banke Slovenije o prenehanju banke ali o izrednem ukrepu sodišče ugotovi, da so podani razlogi, na podlagi katerih bi lahko v skladu z ZUS-1 odpravilo odločbo ali zadržalo njeno izvajanje, odločbe o odpravi ali zadržanja ne izda, ampak s sodbo ugotovi, da je odločba nezakonita in da niso bili podani pogoji za prenehanje ali za izredni ukrep. Odločba sodišča o nezakonitosti odločbe o prenehanju banke ali o izrednem ukrepu ne vpliva na učinke odločbe o prenehanju ali na učinke izrednega ukrepa po tem zakonu.

350.a člen
(varstvo delničarjev in upnikov v primeru odločbe o izrednih ukrepih)

(1) 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.

(2) Za varstvo pravic delničarjev in upnikov v primeru odločbe o prenehanju banke ali o izrednem ukrepu se v razmerju do Banke Slovenije ne uporablja 264. člen ZGD-1.

(3) Če je zoper odločbo o izrednem ukrepu vložena tožba v skladu s 347. členom tega zakona, mora sodišče, ki odloča o odškodninskem zahtevku na podlagi prvega odstavka tega člena, prekiniti postopek do odločitve sodišča v postopku sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije.

223.a člen⁶

⁶ Čeprav ni presojan, Ustavno sodišče navaja tudi besedilo 223.a člena ZBan-1, na katerega se sklicuje presojan prvi odstavek 350.a člena ZBan-1.

(odgovornost v zvezi z izvajanjem nadzora)

(1) Banka Slovenije in osebe, ki delujejo v njenem imenu, pri izvajanju pristojnosti nadzora na podlagi tega zakona ravnajo s skrbnostjo dobrega strokovnjaka.

(2) Šteje se, da je Banka Slovenije pri izrekanju ukrepov nadzora in izvajanju drugih pristojnosti na podlagi tega zakona ravnala z ustrezno skrbnostjo, če je ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi je razpolagala oziroma s katerimi bi na podlagi pooblastil v skladu s tem zakonom morala razpolagati v času odločanja, lahko upravičeno štela, da so izpolnjeni pogoji za izrekanje ukrepov nadzora v skladu s tem zakonom in da so izrečeni ukrepi zakoniti.

(3) Banka Slovenije je odgovorna za ravnanja oseb, ki so pri izvajanju nadzora in drugih pristojnosti Banke Slovenije v skladu s tem zakonom delovale na podlagi pooblastila Banke Slovenije po pravilih, ki urejajo odgovornost delodajalcev za škodo, ki jo pri delu ali v zvezi z delom tretjim osebam povzročijo zaposleni. Če zaradi ravnanja osebe, ki je delovala na podlagi pooblastila Banke Slovenije, nastane škoda, lahko oškodovanec zahteva povračilo škode izključno od Banke Slovenije.

(4) Šteje se, da je oseba, ki je delovala v imenu Banke Slovenije pri izvajanju pristojnosti nadzora v skladu s tem zakonom, ravnala z ustrezno skrbnostjo, če je ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi je razpolagala oziroma s katerimi bi na podlagi pooblastil v skladu s tem zakonom morala razpolagati v času svojega delovanja, ravnala kot dober strokovnjak.

41. člen ZBan-1L

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

60. Ker je predmet ustavnosodne presoje le en izredni ukrep za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema – prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke –, je Ustavno sodišče vse izpodbijane določbe, ki se nanašajo tudi na druge izredne ukrepe oziroma se zanje lahko uporabijo, presojalo le z vidika tega ukrepa.

61. Številni očitki vlagateljev se nanašajo na domnevno nepravilno (protiustavno ali nezakonito) uporabo izpodbijanih določb v konkretnem življenjskem primeru, in sicer v zvezi z izbrisom kvalificiranih obveznosti bank na podlagi odločb Banke Slovenije, naštetih v 56. točki obrazložitve te odločbe. Vlagatelji menijo, da v teh primerih niso bili izpolnjeni pogoji za izbris kvalificiranih obveznosti. Ustavno sodišče se z argumenti te vrste v postopku ocene ustavnosti zakona ne more ukvarjati. Zato tudi ni sledilo dokaznemu predlogu enega od vlagateljev, naj se pridobi pisna dokumentacija, iz katere

naj bi bilo razvidno, ali se je Banka Slovenije res trudila, da do (konkretno izvršenega) izbrisa ne bi prišlo, in s kakšnimi argumenti. Prav tako Ustavno sodišče iz tega razloga Državnemu zboru ni vročilo v odgovor dopolnitve pobude z dne 27. 9. 2016 Jožeta Sedonje in drugih pobudnikov, ki je vsebovala predvsem primerjalni pregled konkretno izvedenih ukrepov delitve bremen pri dodeljevanju državnih pomoči bankam v posameznih državah EU, dopolnitve pobude z dne 4. 10. 2016 Vseslovenskega združenja malih delničarjev ter Petra in Marije Glavič, v kateri je podan "celoten pregled dejanskih okoliščin izbrisa delnic NKBM", pripravljalne vloge z dne 10. 10. 2016 Franca Marušiča in drugih pobudnikov, s katero ti predvsem komentirajo nekatere medijske zapise o problematiki izrednih ukrepov, in dopolnitve pobude Petra Glaviča z dne 11. 10. 2016, ki se ukvarja predvsem s problematiko okoliščin konkretne izvedbe izrednih ukrepov. Prav tako se Ustavno sodišče ne more opredeljevati do očitkov vlagateljev, ki se nanašajo na primernost izpodbijane ureditve (ker da bi država morala poiskati drugačne načine "reševanja bank", ker za presojo primernosti zakona Ustavno sodišče ni pristojno. Ustavno sodišče ni sledilo predlogu, naj se opravi javna obravnava, saj je za sprejetje odločitve zadoščalo obsežno pisno gradivo.⁷ Vloge, opredeljene kot pobude, s katerimi posamezniki izpodbijajo odločbe Banke Slovenije o izbrisu kvalificiranih obveznosti, je Ustavno sodišče štelo za ustavne pritožbe in bo o njih odločilo posebej.

62. Ustavno sodišče v nadaljevanju te odločbe upravičenja imetnikov, ki so zrcalna plat kvalificiranih obveznosti bank iz šestega odstavka 261.a člena ZBan-1, imenuje s skupnim imenom "kvalificirane pravice" ter med njimi (ko je to potrebno) loči med delničarji (kot upravičenci kvalificiranih obveznosti banke prvega reda) in kvalificiranimi upniki oziroma imetniki kvalificiranih terjatev (kot upravičenci kvalificiranih obveznosti

⁷ Kolikor so se pri utemeljevanju predloga za izvedbo javne obravnave nekateri vlagatelji sklicevali na sodbo ESČP v zadevi Kugler proti Avstriji z dne 14. 10. 2010, Ustavno sodišče poudarja, da okoliščine tega primera niso primerljive z okoliščinami odločanja o skladnosti ZBan-1 z Ustavo. ESČP je odločilo, da je Republika Avstrija pritožniku prekršila pravico iz prvega odstavka 6. člena EKČP med drugim tudi zato, ker ustavno sodišče ni niti opravilo ustne obravnave v zadevi niti ni pojasnilo, zakaj je ne bo opravilo. ESČP je svojo odločitev poudarjeno navezalo na dejstvo, da v avstrijskem primeru ni šlo za povsem "abstrakten" (na konkretni primer nevezan) postopek presoje zakonitosti prostorskega akta, pač pa je vprašanje njegove zakonitosti pritožnik odprl v zvezi z upravnim postopkom izdaje gradbenega dovoljenja, v katerem (ker tudi upravno sodišče ni opravilo ustne obravnave), gledano kot celota, pritožnik ustne obravnave pred pristojnim tribunalom sploh ni bil deležen. Dopolnitev pobude Skupne pokojninske družbe, d. d., Ljubljana, in drugih pobudnikov z dne 15. 9. 2016, kolikor se nanaša na očitek neskladja s pravico do socialne varnosti iz prvega odstavka 50. člena Ustave, je Ustavno sodišče, ob smiselni uporabi 49. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11 – v nadaljevanju Poslovnik), izločilo in opredelilo kot samostojno pobudo, o kateri bo odločilo posebej. Kolikor navedena dopolnitev vsebuje očitke o neskladju z drugimi ustavnimi določbami, ne vsebuje nobenih po vsebini novih argumentov (ki jih pobudniki ne bi že prej predložili Ustavnemu sodišču) in je v tem delu Ustavno sodišče ni izločilo v novo pobudo, pač pa jo je obravnavalo in na te očitke odgovorilo s to odločbo. Ustavno sodišče je navedeno dopolnitev pobude vročilo v odgovor Državnemu zboru izključno zato, da bi imel ta možnost odgovoriti na očitke z vidika prvega odstavka 50. člena Ustave, saj je na druge očitke, ki se v navedeni dopolnitvi zgolj ponavljajo, imel možnost odgovoriti že prej.

banke drugega do četrtega reda). Tako ravna, ko želi poudariti položaj upravičenca iz pravnega razmerja.

63. Na izpolnjenost pogojev za vsebinsko presojo izpodbijanih določb ZBan-1 ne vpliva dejstvo, da je ZBan-1 po vložitvi zahtev in pobud vlagateljev nehal veljati (glej prvi odstavek 405. člena Zakona o bančništvu, Uradni list RS, št. 25/15 – v nadaljevanju ZBan-2, 62. člen Zakona o sistemu jamstva za vloge, Uradni list RS, št. 27/16 – ZSJV, in 1. točka 267. člena Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank, Uradni list RS, št. 44/16 – v nadaljevanju ZRPPB). Po drugem odstavku 47. člena ZUstS Ustavno sodišče odloči o ustavnosti zakona, ki je med postopkom pred Ustavnim sodiščem v izpodbijanem delu prenehal veljati oziroma je bil spremenjen ali dopolnjen, če niso bile odpravljene posledice njegove protiuštavnosti. V obravnavanem primeru je očitno, da posledica, ki jo štejejo vlagatelji za protiuštavno (izbris kvalificiranih pravic brez nadomestila), ni bila odpravljena, pravno varstvo, ki je imetnikom kvalificiranih pravic na voljo za njeno morebitno odpravo, pa vlagatelji štejejo za protiuštavno. Hkrati iz 265. člena ZRPPB izhaja, da se postopki sodnega varstva zoper odločbe Banke Slovenije, ki so bile izdane pred uveljavitvijo ZRPPB, končajo po določbah ZBan-1.⁸ Zato so izpolnjeni pogoji za začetek postopka za oceno ustavnosti določb ZBan-1 in ZBan-1L, ki ne veljajo več.

B. – II.

Prekinitev postopka odločanja pred Ustavnim sodiščem, sodba SEU in presoja pomena Sporočila o bančništvu

64. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-295/13 z dne 6. 11. 2014 prekinilo postopek za oceno ustavnosti ZBan-1 in ZBan-1L do odločitve SEU v postopku predhodnega odločanja o naslednjih vprašanih⁹ glede veljavnosti in razlage Sporočila o bančništvu oziroma glede razlage Direktive o reorganizaciji:

1. Ali se lahko Sporočilo o bančništvu, ob upoštevanju pravnih učinkov, ki jih to sporočilo dejansko ustvarja iz razlogov, ker ima EU na področju državnih pomoči na podlagi b) točke prvega odstavka 3. člena PDEU izključno pristojnost in ker je Komisija na podlagi 108. člena PDEU pristojna za odločanje na področju državnih pomoči, razlaga tako, da ustvarja zavezujoče učinke za države članice, ki želijo resne motnje v gospodarstvu odpraviti z državno pomočjo kreditni instituciji, ta pomoč pa je trajne narave in je ni mogoče enostavno ukiniti?

2. Ali so 40. do 46. točka Sporočila o bančništvu, ki pogojujejo možnost dodelitve državne pomoči, katere namen je odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države, z uveljavitvijo obveznosti izbrisa lastniškega kapitala, hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških

⁸ To pravilo velja tako za morebiti že začete kot tudi za morebitne bodoče postopke (tudi odškodninske, ne le tiste, s katerimi se neposredno napada odločba Banke Slovenije o izbrisu kvalificiranih pravic).

⁹ Ustavno sodišče jih v tej odločbi povzema skrajšano in prilagojeno.

instrumentov in/ali pretvorbe instrumentov hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov v lastniški kapital zaradi omejevanja pomoči na najmanjšo potrebno mero, ob upoštevanju obravnavanja moralnega tveganja, nezdržljive s 107., 108. in 109. členom PDEU, ker prekoračujejo pristojnost Komisije, ki je opredeljena z omenjenimi določbami PDEU na področju državnih pomoči?

3. Ali so 40. do 46. točka Sporočila o bančništvu, ki pogojujejo možnost državne pomoči z obveznostjo izbrisa in/ali pretvorbe v lastniški kapital, kolikor se ta obveznost nanaša na delnice (lastniški kapital), instrumente hibridnega kapitala in podrejene dolžniške instrumente, ki so bili izdani pred objavo Sporočila o bančništvu in ki so v času svoje izdaje lahko v celoti ali delno prenehali brez popolnega poplačila le v primeru stečaja banke, v skladu z načelom varstva upravičenih pričakovanj iz prava EU?

4. Ali so 40. do 46. točka Sporočila o bančništvu, ki pogojujejo možnost dodelitve državne pomoči z obveznostjo izbrisa lastniškega kapitala, hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov in/ali pretvorbo instrumentov hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov v lastniški kapital, ne da bi bil začet in zaključen stečajni postopek, v katerem bi se sredstva dolžnika likvidirala v sodnem postopku, v katerem bi imeli imetniki podrejenih finančnih instrumentov položaj stranke, v skladu s pravico do zasebne lastnine iz prvega odstavka 17. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016, str. 389 – v nadaljevanju Listina).

5. Ali so 40. do 46. točka Sporočila o bančništvu, ki pogojujejo možnost dodelitve državne pomoči z obveznostjo izbrisa lastniškega kapitala in/ali pretvorbo instrumentov hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov v lastniški kapital, ker je za uresničitev teh ukrepov treba zmanjšati in/ali povečati osnovni kapital delniške družbe na podlagi sklepa pooblaščenega uradnega organa, ne pa skupščine delniške družbe, v neskladju z 29., 34. in 35. ter 40. do 42. členom Direktive o uskladitvi zaščitnih ukrepov?

6. Ali je Sporočilo o bančništvu, ob upoštevanju 19. točke, zlasti zahteve te točke po zagotovitvi temeljnih pravic, 20. točke in izhodišča o načelni obveznosti pretvorbe ali odpisa hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov pred dodelitvijo državne pomoči v 43. in 44. točki Sporočila o bančništvu, mogoče razlagati tako, da ta ukrep za države članice, ki želijo resne motnje v gospodarstvu odpraviti z državno pomočjo kreditni instituciji, ni obvezen v smislu obveznosti navedene pretvorbe ali odpisa kot pogoja za dovoljenost državne pomoči na podlagi b) točke tretjega odstavka 107. člena PDEU oziroma da za dovoljenost državne pomoči zadostuje, da se ukrep pretvorbe ali odpisa izvrši le glede sorazmernega deleža?

7. Ali je mogoče sedmo alinejo 2. člena Direktive o reorganizaciji razlagati tako, da se med reorganizacijske ukrepe štejejo tudi zahtevani ukrepi porazdelitve bremen med delničarji in podrejenimi upniki iz 40. do 46. točke Sporočila o bančništvu (odpis glavnice lastniškega kapitala, hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov ter pretvorbe hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov v lastniški kapital)?

65. SEU je na zastavljena vprašanja s sodbo v zadevi C-526/14 odgovorilo:¹⁰

¹⁰ Tudi izrek sodbe SEU je povzet skrajšano in prilagojeno.

1. Sporočilo o bančništvu je treba razlagati tako, da za države članice nima zavezujočega učinka.
2. Člene od 107 do 109 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo točkam od 40 do 46 Sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in imetniki podrejenih instrumentov.
3. Načelo varstva legitimnih pričakovanj in pravico do zasebne lastnine je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta točkam od 40 do 46 Sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in imetniki podrejenih instrumentov.
4. Člene 29, 34, 35 in od 40 do 42 Direktive o uskladitvi zaščitnih ukrepov je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo točkam od 40 do 46 Sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in imetniki podrejenih instrumentov.
5. Sporočilo o bančništvu je treba razlagati tako, da ukrepi pretvorbe ali odpisa hibridnega kapitala in podrejenih dolžniških instrumentov, kakor so določeni v točki 44 tega sporočila, ne smejo presehati tega, kar je nujno za odpravo kapitalskega primanjkljaja zadevne banke.
6. Sedmo alinejo 2. člena Direktive o reorganizaciji je treba razlagati tako, da ukrepi porazdelitve bremena, kot so določeni v točkah od 40 do 46 Sporočila o bančništvu, spadajo pod pojem "reorganizacijski ukrepi" v smislu prvonavedene določbe.

66. Ustavno sodišče mora pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava EU, na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave¹¹ upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU ter sodno prakso SEU.¹² Ustava ne ureja natančneje niti časovnega niti hierarhičnega položaja pravil, ki na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave vstopajo v slovenski ustavni red.¹³ Iz navedene določbe Ustave izhaja le zahteva, da morajo vsi državni organi, tudi Ustavno sodišče, pravo EU pri izvrševanju svojih pristojnosti uporabljati v skladu s pravno ureditvijo te organizacije.¹⁴ Učinek prava EU v notranjem pravnem redu je torej odvisen od vsakokratnih pravil, ki urejajo delovanje EU, v tem okviru tudi od temeljnih načel prava EU, ki so zapisana v Pogodbi o Evropski uniji

¹¹ 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."

¹² Prvi in drugi odstavek 3.a člena Ustave 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 Republiki 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).

¹³ F. Testen v: L. Šturm (ur.), nav. delo 2011, str. 91.

(prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PEU) in v PDEU ali ki jih je v sodni praksi razvilo SEU. Zaradi tretjega odstavka 3.a člena Ustave so temeljna načela, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave.¹⁵

67. Najpomembnejše temeljno načelo 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. Druga temeljna načela prava EU, ki urejajo razmerje med pravom EU in nacionalnim pravom, so načelo lojalnega sodelovanja, vključno z načelom lojalne razlage (tretji odstavek 4. člena PEU),¹⁶ načelo neposredne uporabe prava EU, načelo neposrednega učinka prava EU, načelo prenosa pristojnosti (prvi odstavek 5. člena PEU), načelo subsidiarnosti (tretji odstavek 5. člena PEU) in načelo sorazmernosti (četrti odstavek 5. člena PEU). Ta načela kot notranja ustavnopravna načela zavezujejo tudi Ustavno sodišče pri izvrševanju njegovih pristojnosti v okviru pravnih razmerij, ki zadevajo pravo EU. Na podlagi prvega odstavka 51. člena Listine ga zavezujejo tudi določbe Listine, kadar gre za izvajanje prava EU. Ustavno sodišče mora v postopku presoje predpisov pri razlagi 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.¹⁷

68. Navedeno pomeni, da mora Ustavno sodišče pri razlagi izpodbijanih določb ZBan-1 in Ustave ter pri oceni ustavnosti ZBan-1 upoštevati sodbo SEU v zadevi C-526/14, ki je odgovorila na pravno upoštevana vprašanja o veljavnosti in razlagi Sporočila o bančništvu in o razlagi Direktive o reorganizaciji, pri čemer je SEU v navedeni sodbi razložilo tudi pomen in doseg nekaterih drugih aktov oziroma pravil primarnega in sekundarnega prava EU. Za razlago prava EU in presojo veljavnosti sekundarnega prava EU je namreč izključno pristojno SEU. Glede na to, da je zakonodajalec z izpodbijanimi določbami ZBan-1 v slovenski pravni red prenesel bistveno vsebino Sporočila o bančništvu, je vprašanje, ki je pravno upošteveno, kakšni so pravni učinki Sporočila o bančništvu in kako je treba razlagati njegove določbe.

69. Izključna pristojnost EU na določenem področju pomeni, da lahko samo EU izdaja zakonodajne akte in sprejema pravno zavezujoče akte, medtem ko lahko države članice

¹⁴ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 26. 9. 2013.

¹⁵ 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. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10).

¹⁶ Iz sodne prakse SEU izhaja, da morajo države članice, torej tudi nacionalna sodišča, na svojem ozemlju zagotoviti uporabo in spoštovanje prava EU (glej sodbo v zadevi Unibet (London) Ltd in Unibet (International) Ltd proti Justitiekanslern, C-432/05, z dne 13. 3. 2007, 38. točka).

¹⁷ Enako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-146/12. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2012/08 z dne 5. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 22/09, in OdlUS XVIII, 65).

ukrepajo same le, če jih EU za to pooblasti ali če gre za izvajanje aktov EU (prvi odstavek 2. člena PDEU). Na podlagi b) točke prvega odstavka 3. člena PDEU ima EU izključno pristojnost za določitev pravil o konkurenci, ki so potrebna za delovanje notranjega trga. Državne pomoči spadajo med pravila o konkurenci (2. oddelek poglavja 1 Naslova VII, 107. do 109. člen PDEU) in torej tudi zanje velja izključna pristojnost EU. Izključna pristojnost EU tako pomeni, da je EU izključno pristojna za urejanje določenega področja, ki ga države članice same ne smejo urejati. Republika Slovenija je na podlagi 3.a člena Ustave na institucije EU prenesla izvrševanje dela suverenih pravic tudi na področju državnih pomoči.

70. Vsaka državna pomoč, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco, je, kolikor prizadene trgovino med državami članicami, na podlagi prvega odstavka 107. člena PDEU prepovedana (nezdružljiva z notranjim trgovom), razen v primeru izjem po drugem odstavku 107. člena PDEU, za katere ni potrebna odobritev Komisije, in izjem na podlagi odobritve Komisije ali Sveta EU, določenih v tretjem odstavku 107. člena PDEU. Če Komisija po drugem odstavku 108. člena PDEU ugotovi, da državna pomoč ni združljiva z notranjim trgovom ali če se takšna pomoč zlorablja, odloči, da mora zadevna država takšno pomoč odpraviti ali spremeniti v roku, ki ji ga določi. Državna pomoč, ki je dana v nasprotju s pravili o dovoljenosti državnih pomoči, je torej prepovedana. Namen pravil o dovoljenosti državnih pomoči je zagotavljanje enotnega notranjega trga EU in konkurence med subjekti na tem trgu, ta pravila pa se morajo enotno uporabljati na celotnem trgu EU.

71. Uredba Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL L 248, 24. 9. 2015 – v nadaljevanju Uredba o državnih pomočeh) v prvem odstavku 2. člena določa, da mora država članica (če v PDEU ali v uredbah, sprejetih na podlagi PDEU, ni drugače določeno) vsak načrt za dodeljevanje nove pomoči pravočasno uradno priglasiti Komisiji. Če Komisija takoj ugotovi, da je ukrep združljiv z notranjim trgovom, izda sklep o nenasprotovanju državnih pomoči.¹⁸ Če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da obstajajo dvomi o združljivosti prijavljenega ukrepa z notranjim trgovom, se odloči za začetek postopka na podlagi drugega odstavka 108. člena PDEU in izda sklep o začetku formalnega postopka preiskave.¹⁹ Po opravljeni formalni preiskavi lahko Komisija: ugotovi, (a) da prijavljeni ukrep ni državna pomoč; (b) da je državna pomoč združljiva z notranjim trgovom; (c) da je državna pomoč pod določenimi pogoji združljiva z notranjim trgovom; (č) da se državna pomoč ne sme izvajati, ker je nezdružljiva z notranjim trgovom.²⁰ V 16. členu Uredbe o državnih pomočeh je urejeno pooblastilo Komisije, da v primeru protipravne državne pomoči izda sklep o vračilu, s katerim državi članici naloži, naj sprejme potrebne ukrepe, da upravičenec vrne pomoč, razen če bi bilo vračilo pomoči v nasprotju s splošnim načelom prava EU. Če država članica ne ravna v skladu s sklepom

¹⁸ Tretji odstavek 4. člena Uredbe o državnih pomočeh.

¹⁹ Četrti odstavek 4. člena Uredbe o državnih pomočeh.

²⁰ Člen 9 Uredbe o državnih pomočeh.

Komisije, lahko Komisija zadevo predloži neposredno SEU.²¹ Člen 263 PDEU omogoča sodno varstvo zoper akte Komisije (tudi zoper odločitve o dovoljenosti državnih pomoči) pred SEU.

72. V b) točki tretjega odstavka 107. člena PDEU je določeno, da se za združljivo z notranjim trgov lahko šteje pomoč za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice. V zvezi s to pravno podlago je Komisija izdala številna sporočila, s katerimi je javno pojasnila svoja pravna stališča glede dovoljenosti državnih pomoči. Pred izdajo Sporočila o bančništvu je Komisija sprejela šest sporočil glede finančnega sektorja.²² V teh sporočilih so navedena podrobna navodila glede meril združljivosti državne pomoči z notranjim trgov v skladu z b) točko tretjega odstavka 107. člena PDEU za finančni sektor med finančno krizo, ki jih Komisija upošteva pri presoji dovoljenosti državne pomoči.

73. Izraz "mehko pravo" (*soft law*) se uporablja za kvazipravne instrumente, ki nimajo pravno zavezujoče moči. Na ravni EU se ta pojem uporablja za označevanje različnih aktov (npr. kodeksi ravnanja, smernice, obvestila, priporočila, sporočila).²³ Čeprav navedeni akti v temelju pravno ne zavezujejo, imajo določeno normativno vsebino in praktične učinke.²⁴ Teorija instrumente mehkega prava razvršča v več kategorij. Ena izmed njih so interpretativni in odločevalski instrumenti (*interpretative and decisional instruments*), kamor (med drugim) spadajo interpretativna oziroma odločevalska sporočila in obvestila.²⁵ Interpretativna sporočila Komisije ne ustvarjajo novih pravnih pravil, pač pa so namenjena razlagi obstoječe primarne in sekundarne zakonodaje in želijo zagotoviti njeno pravilno razlago in enotno uporabo. Odločevalsko obvestilo (*decisional notice*) ni omejeno le na razlago pravnih norm, saj poleg tega tudi nakazuje, kako bo Komisija izvrševala pravo EU v konkretnih primerih in kako bo v tem smislu uporabljala svojo diskrecijo.²⁶

²¹ Prvi odstavek 28. člena Uredbe o državnih pomočeh.

²² Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize (UL C 270, 25. 10. 2008), Sporočilo o dokapitalizaciji finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitev pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence (UL C 10, 15. 1. 2009), Sporočilo Komisije o obravnavanju oslavljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti (UL C 72, 26. 3. 2009), Sporočilo o ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja in oceni ukrepov prestrukturiranja v finančnem sektorju v sedanji krizi na podlagi pravil o državni pomoči (UL C 195, 19. 8. 2009), Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2011 dalje (UL C 329, 7. 12. 2010) in Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2012 dalje (UL C 356, 6. 12. 2011).

²³ PDEU (v petem odstavku 288. člena) izrecno omenja le dve obliki aktov, prek katerih se izraža mehko pravo (priporočila in mnenja).

²⁴ D. Batta, *Better Regulation and the Improvement of EU Regulatory Environment – Institutional and Legal Implications of the Use of "Soft Law" Instruments*, Evropski parlament, Generalni direktorat za notranje politike Unije, Oddelek za državljsanske pravice in ustavne zadeve, Bruselj 2007, str. 3.

²⁵ Prav tam, str. 7.

²⁶ Prav tam, str. 8.

74. Analiza sodne prakse SEU²⁷ kaže, da instrumenti mehkega prava, ki jih izda Komisija: (a) omejujejo njeno lastno moč tako, da mora spoštovati pravila iz teh instrumentov; (b) omejujejo njeno diskrecijo tam, kjer Komisija ima diskrecijski manevrski prostor; (c) niso pravna podlaga za konkretne odločitve Komisije in ne smejo biti v neskladju z "višje rangiranim" pravom, vključno s sodno prakso SEU; (č) ne vežejo SEU, ko samo razlaga pravo EU, pač pa so zanj le "uporabna referenčna točka"; (d) povzročijo, da Komisija ne sme odstopiti od njihovih pravil, ker bi sicer prekršila nekatera splošna načela prava EU, predvsem načela pravne varnosti, enakosti in legitimnih pričakovanj.

75. Posrednega pravnega učinka Sporočila o bančništvu na države članice ni moč zanikati, saj Sporočilo pomeni za države pomembno informacijo, kako bo Komisija v konkretnih primerih izvrševala svoje pristojnosti na področju presoje dovoljenosti državnih pomoči. Upoštevati je treba, da sodba v zadevi C-526/14, s katero je SEU odgovorilo na predhodna vprašanja Ustavnega sodišča, v celoti sledi doslej opisanim pogledom na pravno naravo "mehkega prava" Komisije. SEU jasno in nedvoumno pojasnjuje, da Sporočilo o bančništvu za države članice nima zavezujočega učinka oziroma zanje ne ustvarja "avtonomnih pravnih obveznosti". Navaja, da je presoja združljivosti ukrepov pomoči z notranjim trgov na podlagi tretjega odstavka 107. člena PDEU v izključni pristojnosti Komisije. V zvezi s tem ima Komisija široko diskrecijsko pravico, katere izvrševanje zajema kompleksne ekonomske in socialne ocene. Pri izvrševanju te diskrecijske pravice lahko Komisija sprejme smernice za določitev meril, na podlagi katerih namerava presojati združljivost ukrepov pomoči, ki jih načrtujejo države članice, z notranjim trgov. Ko Komisija take smernice sprejme in javno objavi, samo sebe omeji pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice, saj od teh pravil praviloma ne more odstopiti, ne da bi se izpostavila grožnji sankcioniranja zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta načelo enakega obravnavanja ali načelo varstva legitimnih pričakovanj. SEU poleg tega izrecno poudarja, da sprejetje sporočila, kot je Sporočilo o bančništvu, Komisije ne razbremeni obveznosti preverjanja posebnih izrednih okoliščin, ki jih v posameznem primeru uveljavlja neka država članica v okviru predloga neposredne uporabe b) točke tretjega odstavka 107. člena PDEU. Države članice, tako SEU, ohranijo možnost, da Komisiji prigrasijo načrte državnih pomoči, ki ne izpolnjujejo meril iz Sporočila o bančništvu, in v izjemnih okoliščinah lahko Komisija take načrte odobri.

76. Ustavno sodišče je pristojno za presojo ustavnosti predpisov, ki implementirajo direktive v notranji pravni red.²⁸ Ko je slovenski zakonodajalec uzakonil izpodbijane določbe ZBan-1 o izrednem ukrepu prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank tako, da je (po svoji presoji) sledil vodilom Sporočila o bančništvu, je s tem dejansko zasledoval cilj vzpostavitve pravnega okvira za podelitev državne pomoči bankam v finančnih težavah, ki ni v navzkrižju s pravili PDEU o državnih pomočeh. Zato za Ustavno sodišče vsebina Sporočila o bančništvu ni nepomembna. Ustavno sodišče pri

²⁷ Glej pri O. A. Ştefan, *European Competition Soft Law in European Courts: A Matter of Hard Principles?*, *European Law Journal*, let. 14, št. 6 (2008), str. 753–772.

²⁸ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12.

ocenjevanju ustavnosti ZBan-1 ta zakon tudi razlaga; v tem oziru je treba upoštevati tudi vsebino Sporočila o bančništvu, ki je dejanska vsebinska podlaga za izpodbijane določbe ZBan-1.²⁹

B. – III.

Ocena skladnosti z načelom jasnosti in določnosti ter prepovedjo notranjih nasprotij v pravnem redu (2. člen Ustave)

77. Vlagatelji navajajo, da izpodbijana ureditev ne opredeljuje jasno zakonskega okvira, na podlagi katerega lahko Banka Slovenije izreče izpodbijani izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank. Te očitke je Ustavno sodišče presojalo z vidika 2. člena Ustave. Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti vsebino in namen norme. To velja za vse predpise, zlasti pa je pomembno pri predpisih, ki vsebujejo pravne norme, ki določajo pravice ali obveznosti pravnih subjektov. Zahteva po jasnosti in določnosti predpisa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago, in tako kot vsi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do njegove jasne vsebine (tako odločba Ustavnega sodišča št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003, Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71).

78. Banka Slovenije (centralna banka) je v svojem delovanju samostojna in odgovarja neposredno Državnemu zboru (prvi odstavek 152. člena Ustave). Teorija govori o štirih vidikih samostojnosti centralne banke: institucionalnem, funkcijskem, personalnem in finančnem.³⁰ Iz navedenega po naravi stvari izhaja, da ima Banka Slovenije pri izvrševanju svoje nadzorne funkcije nad bankami kot strokovni organ, ki odloča na podlagi kompleksnih gospodarsko-finančnih ocen in predvidevanj, določeno polje strokovne presoje pri načinu opravljanja nadzorne funkcije in pri izbiri izrednih ukrepov. V okviru izrednega ukrepa prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke pa je imela Banka Slovenije na podlagi petega odstavka 261. člena ZBan-1 tudi posebno dolžnost zagotoviti, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne utrpel večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke.

²⁹ Nacionalna sodišča morajo namreč priporočila Komisije upoštevati pri reševanju sporov, ki jih obravnavajo, ko se izkaže, da so lahko primeren pripomoček za razlago določb domačega prava ali prava EU, zlasti domačih določb, s katerimi se priporočila implementirajo, ali v primerih, ko se s priporočili dopolnjujejo zavezujoča pravila prava EU (glej sodbo SEU v zadevi Salvatore Grimaldi proti Fonds des maladies professionnelles, C-322/88, z dne 13. 12. 1989).

³⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-283/00 z dne 13. 9. 2001 (Uradni list RS, št. 79/01, in OdlUS X, 151).

79. Banka Slovenije je bila pristojna in odgovorna za nadzor nad bankami s sedežem v Republiki Sloveniji, ki so pridobile dovoljenje Banke Slovenije za opravljanje bančnih storitev, in sicer glede vseh storitev in poslov, ki jih opravljajo na območju Republike Slovenije, na območju države članice in na območju tretje države (prvi odstavek 217. člena v zvezi s 13. členom ZBan-1). Banka Slovenije je opravljala nadzor nad banko z namenom preverjanja, ali banka posluje v skladu s pravili o upravljanju s tveganji in drugimi pravili, določenimi z ZBan-1, in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi, ter drugimi zakoni, ki urejajo opravljanje finančnih storitev, ki jih opravlja banka, in predpisi, izdanimi na njihovi podlagi (prvi odstavek 222. člena ZBan-1). Banka Slovenije je lahko na podlagi ZBan-1 banki izrekla številne ukrepe nadzora, med njimi tudi izredne ukrepe nadzora za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema (glej 5. točko drugega odstavka 223. člena ZBan-1 in pododdelek 7.7 tega zakona).

80. Vsako banko pri poslovanju bremenita dve temeljni dolžnosti. Banka je morala biti kapitalsko ustrezna, kar pomeni, da je morala zagotoviti, da je vedno razpolagala z ustreznim kapitalom glede na obseg in vrste storitev, ki jih je opravljala, ter glede na tveganja, ki jim je bila izpostavljena pri opravljanju teh storitev (125. člen ZBan-1). V nobenem primeru kapital banke ni smel pasti pod raven t. i. minimalnega kapitala. Kapital banke se je delil na tri kategorije: temeljni kapital (v katerega med drugim spadajo delnice in hibridi temeljnega kapitala), dodatni kapital I in dodatni kapital II (primerjaj 4. člen Sklepa o izračunu kapitala bank in hranilnic, Uradni list RS, št. 85/10, 97/10, 100/11 in 100/12 – v nadaljevanju Sklep o izračunu kapitala). Ob upoštevanju predpisanih razmerij med navedenimi sestavinami in odbitnih postavk se je kapital banke računal kot vsota vseh treh sestavin. Tako določeni kapital banke je moral vedno dosegati ali presežati višjo od določenih vrednosti, to je bodisi 5.000.000,00 EUR ali seštevek kapitalskih zahtev po 136. členu ZBan-1 (5. člen Sklepa o izračunu kapitala). To je bil t. i. minimalni kapital banke. Kapitalne zahteve po 136. členu ZBan-1 so pomenile zahtevani kapital glede na tveganja, ki jim je banka izpostavljena. Šlo je med drugim za kreditno tveganje, tržno tveganje, pozicijsko tveganje, kreditno tveganje nasprotne stranke, tveganje poravnave, valutno tveganje idr. Zato je bil minimalni kapital za vsako banko drugačen glede na tveganja, ki jih je banka sprejemala oziroma jim je bila izpostavljena.³¹ Poleg

³¹ Zaradi pomena bančništva v globalnem gospodarstvu in učinkov prelivanja (propad ene finančne institucije v eni državi okuži še številne druge) se že od leta 1975 minimalni standardi (sicer neobvezno) določajo v okviru Baselskega komiteja za bančni nadzor (Basel Committee on Banking Supervision). Gre za združenje guvernerjev centralnih bank, ki na mednarodni ravni določa minimalne standarde glede poslovanja bank, ki jim sledijo razvite države. Poznani so trije standardi: Basel I (ki je presežen), Basel II (ki je še delno v veljavi) in Basel III (ki je v fazi uveljavljanja in ki med drugim zajema tudi višje kapitalne zahteve glede kapitala, ki bi lahko absorbiral izgube banke, tudi prek ukrepa bail-in). Na ravni EU sta bili konec junija 2013 objavljeni Direktiva 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) in Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27. 6. 2013), ki v bančno zakonodajo EU prenašata vsebino Basla III, hkrati

tega je morala biti banka plačilno sposobna. Po 128. členu ZBan-1 je morala poslovati tako, da je bila v vsakem trenutku sposobna pravočasno izpolnjevati zapadle obveznosti (likvidnost), in tako, da je bila trajno sposobna izpolniti vse svoje obveznosti. Neuspeh banke pri ohranjanju likvidnosti, dolgoročne plačilne sposobnosti in kapitalske ustreznosti praviloma pripelje do konca poslovanja banke in do konca njenega obstoja kot pravne osebe. Vlagatelji sicer navajajo, da ZBan-1 ni določal metode izračuna temeljnega kapitala banke, vendar ta očitek o neskladju z 2. členom Ustave ne drži. Številne določbe ZBan-1 so bile namenjene prav izračunu kapitalske ustreznosti banke, točneje celotni oddelek 4.4 ZBan-1 in podzakonski predpisi o upravljanju s tveganji.

81. Banka Slovenije je bila pristojna ves čas ugotavljati, ali sistem upravljanja banke, strategije in procesi ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala ter kapital banke zagotavljajo trden in zanesljiv sistem upravljanja in ustrezno pokrivanje tveganj, ki jim banka je ali bi jim lahko bila izpostavljena pri svojem poslovanju (tretji odstavek 222. člena ZBan-1). Njene pristojnosti za opravljanje nadzora nad bankami so bile daljnosežne, saj je lahko banki izrekla številne ukrepe nadzora.³² Banka Slovenije je morala pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti na področju nadzora na podlagi informacij, ki so bile na voljo v tistem trenutku, ustrezno upoštevati mogoč vpliv svojih odločitev na stabilnost finančnega sistema držav članic, kar je zlasti veljalo v izrednih finančnih razmerah (tretji odstavek 223. člena ZBan-1).

82. Člen 253a ZBan-1 pove, pod kakšnimi pogoji je lahko Banka Slovenije izdala odločbo o izrednih ukrepih (glej 59. točko obrazložitve te odločbe, kjer je citirano besedilo člena). Razlogi za izdajo izrednih ukrepov so bili v zakonu določeni enotno za vse izredne ukrepe (torej enako tudi za izpodbijani izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke iz 1. a točke prvega odstavka 253. člena ZBan-1) v 253. a členu ZBan-1 in jih je mogoče poenostavljeno povzeti kot prizadetost ali resno ogroženost minimalnega kapitala ali ustreznega likvidnostnega položaja, tako da so ali verjetno bodo izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev, pri čemer je izredni ukrep v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema.³³ Katerikoli od izrednih ukrepov je torej prišel v poštev le, če je bil ogrožen vitalni javni interes za stabilnost finančnega sistema. Štelo se je, da je stabilnost finančnega sistema ogrožena, če povečano tveganje v banki lahko povzroči pomembnejše negativne učinke

pa pomenita pomemben korak k uveljavitvi t. i. enotnih pravil (Single Rule Book) na področju bančništva.

³² Po drugem odstavku 223. člena ZBan-1 so bili to priporočilo in opozorilo, odreditev odprave kršitve, odreditev dodatnih ukrepov za uresničevanje pravil o upravljanju s tveganji, odvzem dovoljenja, izredni ukrep, začetek prisilne likvidacije, odločitev o razlogih za stečaj banke.

³³ Upoštevati je treba, da banke in druge finančne ustanove opravljajo nekatere temeljne naloge (kreditiranje, hramba depozitov, upravljanje plačilnih sistemov), od katerih sta realna ekonomija in družba odvisni. Te bančne funkcije so vrsta "javne službe", kar ima za posledico pomemben vpliv in moč finančnega sektorja, zaradi katerih je družba izjemno ranljiva v primeru njegovih kriz. Ohranitev delovanja bančnega sektorja je v očitnem javnem interesu (glej pri B. J. Attinger, Crisis Management and Bank Resolution, Quo Vadis Europe, Legal Working Paper Series no. 13, European Central Bank, Frankfurt 2011, str. 7).

na poslovanje drugih finančnih družb, na delovanje finančnih trgov ali na splošno zaupanje vlagateljev ter drugih subjektov v stabilno delovanje finančnega sistema (drugi odstavek 254. člena ZBan-1). Cilj izrednih ukrepov je bila reorganizacija banke, tako: (1) da se v banki odpravijo razlogi za izredne ukrepe ter se ponovno vzpostavijo pogoji za dolgoročno uspešno poslovanje banke v skladu z ZBan-1 in drugimi veljavnimi predpisi ali (2) da se izvedejo postopki za postopno prenehanje banke, ki vključuje delno ali popolno prenehanje poslovanja (253.b člen ZBan-1). Nadalje je morala Banka Slovenije pred izrekom izrednega ukrepa preveriti, ali lahko banka sama – brez ukrepov regulatorja – v primernem roku odpravi povečano tveganje. Če to ni bilo mogoče, je morala Banka Slovenije preveriti, ali lahko z drugimi (blažjimi) prisilnimi ukrepi, ki so ji bili na voljo, doseže kratkoročno in dolgoročno kapitalsko ustreznost ali ustrezen likvidnostni položaj banke. Nabor teh morebitnih blažjih ukrepov je bil izrazito širok. V poštev so prišli odredba o odpravi kršitev (242. člen ZBan-1), dodatni ukrepi za uresničevanje pravil o upravljanju s tveganji ki so bili mogoči tudi, če banka ni dosegala minimalnega ali ustreznega notranjega kapitala ali ni zagotavljala ustreznega likvidnostnega stanja ali če so bile take kršitve verjetne (247. člen ZBan-1),³⁴ dodatni ukrepi v zvezi s hibridnimi instrumenti (248.a člen ZBan-1³⁵), zahteva upravi banke za predložitev poročila za združitvev z drugo banko ali delitev banke in za sklic skupščine banke ter obravnavo predloga za združitvev ali delitev (248.b člen ZBan-1),³⁶ dodatni ukrepi za povečanje osnovnega kapitala banke (členi 249a do 249d ZBan-1), kar je Banka Slovenije naložila, ko banka ni dosegala ali verjetno v primernem roku ne bi dosegala minimalnega ali ustreznega kapitala,³⁷ imenovanje izrednega pooblaščenca banke (členi 249e do 249j ZBan-1),³⁸ posebni ukrepi nadzora, ki jih je lahko Banka Slovenije po 249.k členu ZBan-1 izrekla, če je obstajala verjetnost, da bodo zaradi kršitev glede zagotavljanja kapitalske ustreznosti ali ustreznega likvidnostnega položaja pri banki podani razlogi, zaradi katerih je lahko Banka Slovenije banki odvzela dovoljenje za opravljanje bančnih storitev, in

³⁴ Dodatni ukrepi po 248. členu ZBan-1 so bili lahko med drugim prepoved ali omejitev izplačil banke delničarjem, vključno z izplačilom dobička, ter naložitev banki, naj vključi čisti in preneseni dobiček v izračun kapitala, če je to potrebno za izboljšanje kapitalske ustreznosti banke, zahteva banki, naj zagotovi dodatni kapital v določenem obsegu prek obsega minimalnega kapitala, zahteva banki, naj zagotovi pokritje izgube s finančnimi instrumenti, ki so za ta namen razpoložljivi v času rednega poslovanja.

³⁵ Vključno s prepovedjo izplačil hibridnega instrumenta pred datumom njegove dospelosti in zahtevo banki, naj prekliče izplačila obresti, dividend ali drugih oblik izplačil, vezanih na hibridne instrumente.

³⁶ Banka Slovenije je izbrala to pot zlasti, če je ocenila, da zaradi splošnih razmer na finančnem trgu povečanje osnovnega kapitala banke ne bi bilo uspešno ali da kljub povečanju osnovnega kapitala ne bo mogoče dolgoročno zagotoviti kapitalske ustreznosti ali ustreznega likvidnostnega stanja banke.

³⁷ Banka Slovenije je lahko s tem ukrepom upravi banke naložila, naj v določenem roku skliče skupščino banke in predlaga sprejetje sklepa o povečanju osnovnega kapitala banke.

³⁸ Izredni pooblaščenec je imel lahko različna pooblastila po izbiri Banke Slovenije in lahko tudi izvaja funkcijo člana uprave banke.

pogojni ali trajni odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev (členi 250 do 252 ZBan-1).³⁹

83. Po mnenju vlagateljev iz zakonske ureditve ni jasno izhajalo, pod kakšnimi pogoji oziroma v kakšnih okoliščinah bi lahko Banka Slovenija posegla v pravice kvalificiranih imetnikov, saj naj ZBan-1 ne bi vseboval določb, ki bi konkretizirale položaj, v katerem je bilo jasno, da je pomoč banki nujna, saj bi sicer zdrsnila v stečaj ali nadzorovano likvidacijo. Vlagatelji torej zatrjujejo, da naj ne bi bil jasno in določno urejen t. i. sprožilni element za začetek reševanja banke z izpodbijanem izrednim ukrepom. Iz prejšnje točke obrazložitve te odločbe izhaja, da je ZBan-1 dovolj jasno (pravni razlagi dostopno) določal, da je izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank mogoče izreči šele, ko je stabilnost finančnega sistema ogrožena do te mere, da z ukrepi ni več mogoče čakati, in ko se hkrati izkaže, da milejši ukrepi, ki jih ima Banka Slovenije na voljo, niso ali ne morejo biti uspešni. ZBan-1 se tako glede meril, kdaj lahko Banka Slovenije ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank izreče, izkaže za zadostno jasnega in določnega z vidika 2. člena Ustave. Prav tako ne drži očitok vlagateljev z vidika 2. člena Ustave, da javni interes (to je zagotovitev stabilnosti finančnega sistema), ki se zasleduje z izrekom izpodbijanega izrednega ukrepa, ni bil dovolj jasno in določno opredeljen. Nasprotno, v drugem odstavku 254. člena ZBan-1 je bila jasno določena vsebina tega javnega interesa. Poleg tega ni mogoče pritrditi vlagateljem, kolikor navajajo, da so protiustavno nejasne tudi določbe ZBan-1, ki so določale obseg, v katerem kvalificirane obveznosti banke prenehajo oziroma se konvertirajo v lastniške deleže. Tudi te določbe ZBan-1 niso bile v neskladju z 2. členom Ustave, saj je 261.c člen ZBan-1 jasno določal, v kolikšnem obsegu lahko pride do prenehanja kvalificiranih obveznosti (v obsegu, ki je bil potreben zaradi pokrivanja izgube banke, ob upoštevanju vrednotenja sredstev v skladu z 261.b členom ZBan-1) oziroma do konverzije kvalificiranih obveznosti (v obsegu, ki je bil potreben za doseganje kapitalske ustreznosti banke v skladu z zahtevami Banke Slovenije). Konkretna določitev obsega prenehanja ali konverzije je bila seveda odvisna od strokovne ocene vrednosti sredstev banke, ki jo je opravljal Banka Slovenije. Kot takšna ne more biti predmet ocene ustavnosti zakona.

84. Nad banko sicer ni bilo mogoče začeti postopka prisilne poravnave (glej 318. člen ZBan-1), vendar se je nad njo lahko začel stečajni postopek, za katerega se je, če z ZBan-1 ni bilo drugače določeno, uporabljal ZFPPIPP (319. člen ZBan-1). Mogoča je bila tudi prisilna likvidacija banke (členi 266 do 271 ZBan-1). Dovoljenje za opravljanje bančnih storitev je prenehalo tudi z izdajo odločbe Banke Slovenije o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka oziroma o začetku prisilne likvidacije nad banko (3. točka prvega odstavka 87. člena ZBan-1). Banka Slovenije je na podlagi 320. člena ZBan-1 izdala odločbo o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka (po izdaji katere je

³⁹ Banka Slovenije je dovoljenje za opravljanje bančnih storitev odvzela tudi, če banka ni izpolnjevala pogojev glede kapitalske ustreznosti in drugih pogojev za poslovanje v skladu s pravili o upravljanju s tveganji.

morala pri pristojnem sodišču vložiti predlog za začetek stečajnega postopka nad banko), če je ugotovila, da premoženje banke ni zadoščalo za poplačilo vseh terjatev upnikov banke ali da banka ni bila sposobna tekoče izpolnjevati svojih zapadlih obveznosti, in če je ocenila, da z izrednimi ukrepi v banki ni bilo mogoče odpraviti ali kljub že izvedenim izrednim ukrepom ni bilo mogoče odpraviti tega stanja. Prisilna likvidacija je, po drugi strani, prišla v poštev, če je premoženje banke zadoščalo za poplačilo vseh terjatev upnikov banke in če je imela banka zadosti likvidnih sredstev, da je lahko ob dospelosti izplačala vse terjatve upnikov, vendar vseeno niso bili izpolnjeni pogoji za uspešno nadaljevanje bančnega podjetja.⁴⁰ Odločbo o začetku prisilne likvidacije je izdala Banka Slovenije (med drugim), če je bilo banki odvzeto dovoljenje za opravljanje bančnih storitev, pa tudi če je Banka Slovenije ugotovila, da banka ni sposobna zagotoviti dolgoročnega uspešnega poslovanja v skladu z ZBan-1 in drugimi veljavnimi predpisi, ni pa bilo pogojev za začetek stečajnega postopka (prvi odstavek 266. člena ZBan-1). Do izbire med stečajem in prisilno likvidacijo je lahko prišlo (včasih) potem, ko je bila banka že podvržena delovanju enega ali več izrednih ukrepov za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema iz 253. člena ZBan-1, torej tudi po izbrisu ali konverziji kvalificiranih obveznosti.⁴¹

85. Izpodbijani ukrep se nanaša na kvalificirane obveznosti banke, ki pomenijo pravice oziroma terjatve upnikov do bank, torej t. i. kvalificirane pravice. Prvi odstavek 261.a člena ZBan-1 je določal: "Z odločbo o izrednem ukrepu Banka Slovenije določi, da: 1. kvalificirane obveznosti delno ali v celoti prenehajo ali 2. se kvalificirane obveznosti banke iz 2. do 4. točke šestega odstavka tega člena 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." Šesti odstavek 261.a člena ZBan-1 je določal štiri rede kvalificiranih obveznosti.⁴² Obveznosti oziroma pravice prvega reda so bile vsebovane v vseh delnicah bank. Obveznosti oziroma pravice drugega reda so se nanašale na hibridne finančne instrumente, ki so bili sestavina temeljnega kapitala banke in so morali imeti najmanj naslednje lastnosti: stalnost (brez dospelosti ali z dospelostjo minimalno 30 let), neomejeno razpoložljivost za pokrivanje izgub v času rednega poslovanja in fleksibilnost izplačil z možnostjo omejitev (prvi odstavek 133.a člena ZBan-1) ter še druge lastnosti, določene s 16. do 19. členom Sklepa o izračunu kapitala. Obveznosti oziroma pravice tretjega reda so se nanašale na

⁴⁰ Glej 271. člen ZBan-1.

⁴¹ Člen 263 ZBan-1 je določal, da Banka Slovenije na podlagi poročil izredne uprave in drugih okoliščin najmanj enkrat na tri mesece oceni uspešnost izrednih ukrepov glede na njihove cilje. Če je ocenila, da se med trajanjem izrednih ukrepov stanje banke ni toliko izboljšalo, da bi bila banka sposobna zagotoviti dolgoročno uspešno poslovanje v skladu z ZBan-1 in drugimi veljavnimi predpisi, je izdala odločbo o začetku prisilne likvidacije ali o ugotovitvi pogojev za začetek stečaja banke. Seveda je bilo od okoliščin primera odvisno, ali bo banka, ki se bo znašla v stečaju ali prisilni likvidaciji, prej izkusila delovanje izrednih ukrepov ali pa bo ta korak "preskočen", ker izredni ukrepi ne bi niti hipotetično mogli biti uspešni.

⁴² Glej opombo št. 3.

finančne instrumente, ki so bili sestavni del dodatnega kapitala banke,⁴³ in sicer dodatnega kapitala I in dodatnega kapitala II (prvi odstavek 134. člena ZBan-1). Med sestavine dodatnega kapitala I, ki so pravice tretjega reda, so se tako na podlagi drugega odstavka 134. člena ZBan-1 in 22. člena Sklepa o izračunu kapitala⁴⁴ na primer šteli hibridni instrumenti dodatnega kapitala I, podrejeni dolg dodatnega kapitala I, druge podrejene obveznosti in druge sestavine, podobne navedenim. Pri izračunu dodatnega kapitala II pa so se upoštevale podrejene obveznosti in druge sestavine, ki so bile po svojih lastnostih primerne za pokrivanje kapitalskih zahtev za tržna tveganja (tretji odstavek 134. člena ZBan-1 in 32. člen Sklepa o izračunu kapitala). Obveznosti oziroma pravice četrtega reda so bile vse preostale podrejene obveznosti bank, ki pa niso sestavina regulatornega kapitala banke. Kvalificirane obveznosti bank oziroma kvalificirane pravice upnikov bank so bile večinoma sestavine kapitala banke. Kapital banke v formalnem smislu namreč ni bil le osnovni kapital, ki ga poznajo vse gospodarske družbe, ampak celokupni, t. i. regulatorni kapital banke, kot ga je določal ZBan-1. Drugače povedano, ni šlo le za korporacijske pravice delničarjev oziroma "lastnikov" banke, utelešene v delnicah, pač pa tudi za obligacijske instrumente in instrumente mešane pravne narave.

86. Vlagatelji navajajo, da naj iz ZBan-1 ne bi bilo mogoče jasno razbrati, na kakšni podlagi (torej na podlagi katerih usmeritev in meril) morajo biti izdelane ocene sredstev bank in njihovih izgub, na podlagi katerih Banka Slovenije lahko izreče izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank. Prvi odstavek 261.b člena ZBan-1 je določal, da Banka Slovenije odloči o prenehanju ali konverziji kvalificiranih obveznosti na podlagi ocene vrednosti sredstev banke, ki jo izdelata neodvisni cenilec podjetij. V prvi alineji te določbe je bilo še določeno, da se višina poplačila kvalificiranih obveznosti iz sredstev banke določi ob predpostavki nedelujočega podjetja. ZBan-1 vprašanja, kdo je lahko neodvisni cenilec podjetij, ni urejal. To ne pomeni, da je bil ZBan-1 v tem delu protiustavno nejasen in nedoločen. Po naravi stvari je neodvisni cenilec podjetij za namene izvedbe presojanega izrednega ukrepa lahko le oseba s primerno izobrazbo in izkušnjami za cenitev sredstev bank, pravila, ki jih uporablja (kodificirana ali ne), pa so lahko le zbir znanj, vednosti in izkušenj, kakor so jih razvile računovodska, revizorska, poslovnofinančna ali podobna stroka. Pravni standard "neodvisnega cenilca podjetij" bo morala dokončno napolniti sodna praksa. Tudi zato ZBan-1 ni bil v neskladju z načelom jasnosti in določnosti iz 2. člena Ustave.

87. Za odločanje Ustavnega sodišča ni nepomembno, za kakšne vrste obveznosti bank oziroma pravic upnikov je šlo. Iz prikazane zakonske ureditve namreč nedvomno izhaja,

⁴³ Razen kolikor je nekatere od teh instrumentov bilo mogoče uvrstiti med obveznosti oziroma pravice prvega in drugega reda.

⁴⁴ Sklep o izračunu kapitala sicer od uveljavitve ZBan-2 ne velja več (10. točka drugega odstavka 405. člena ZBan-2). Ker pa je skupaj s presojanimi določbami ZBan-1 tvoril del skupnega regulatornega okvira izbrisa oziroma konverzije kvalificiranih obveznosti, Ustavno sodišče predstavlja njegovo vsebino.

da kvalificirane pravice, katerih imetniki so bili pobudniki, v različnih vidikih niso bile pravno enakovredne "navadnim" terjatvam upnikov bank (to je iz navadnih kreditov, obveznic, posojil, depozitov ipd.). V večinskem delu je šlo namreč za pravice oziroma terjatve, ki se vključujejo v regulatorni kapital banke, ki je v prvi vrsti, to je pred vsem drugim, namenjen pokrivanju izgub banke in zaščiti drugih upnikov, zlasti deponentov (ne glede na to, da so v ozadju posameznih kvalificiranih pravic navadne obligacijskopravne pogodbe). Kapital banke je namreč po svoji pravni naravi deprivilegiran proti drugim obveznostim do virov sredstev banke. V drugem odstavku 133.a člena ZBan-1 je bilo določeno, da se v primeru stečaja ali likvidacije banke vplačani osnovni kapital in kapitalske rezerve izplačajo šele po poravnavi vseh obveznosti in po izplačilu vseh drugih finančnih instrumentov. V temeljni kapital so spadali tudi hibridni instrumenti (4. točka prvega odstavka 133. člena ZBan-1), torej skupek pravic s posebnim statusom, ki so se v primeru stečaja ali likvidacije izplačali tik pred delničarji banke in za navadnimi upniki ter podrejenimi dolžniškimi instrumenti (prvi odstavek 19. člena Sklepa o izračunu kapitala). Hibridni instrumenti dodatnega kapitala I in podrejeni dolg za vključitev v dodatni kapital I so se ob stečaju ali likvidaciji izplačali pred delnicami in hibridnimi instrumenti temeljnega kapitala in za vsemi drugimi obveznostmi banke, pri čemer je imel znotraj kapitala I podrejeni dolg prednost pred hibridi (primerjaj točko e) četrtega odstavka 25. člena in točko d) četrtega odstavka 28. člena Sklepa o izračunu kapitala). Tudi podrejeni dolg za vključitev v dodatni kapital II je bil v višini celotne terjatve upnika podrejen obveznostim do navadnih upnikov (točka d) prvega odstavka 32. člena Sklepa o izračunu kapitala).

88. Iz navedenega izhaja, da so vse kvalificirane pravice upnikov do bank podrejene navadnim terjatvam, pri čemer je 261.a člen ZBan-1 določal, da so tudi te kvalificirane pravice med seboj, glede na razvrstitev v štiri "rede", v razmerjih podrejenosti in nadrejenosti, v pretežni meri tako, kot to izhaja že iz splošnih opredelitev posameznih sestavin kapitala banke. Banka Slovenije je lahko pri odločanju o izrednem ukrepu prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke odločila, da kvalificirane obveznosti poznejšega reda v celoti ali delno prenehajo samo, če je odločila, da v celoti prenehajo kvalificirane obveznosti predhodnega reda (1. točka drugega odstavka 261.a člena ZBan-1). Prav tako je lahko pri tem Banka Slovenije odločila, da se kvalificirane obveznosti poznejšega reda delno ali v celoti pretvorijo v navadne delnice banke samo, če v celoti prenehajo ali se v celoti pretvorijo kvalificirane obveznosti predhodnega reda (2. točka tretjega odstavka 261.a člena ZBan-1). S tem je bilo spoštovano načelo enakega obravnavanja upnikov (enake ravni), ki izhaja že iz ZFPPIPP.

89. Enak vrstni red za podrejene terjatve izhaja tudi iz ZFPPIPP, ki v 359. členu določa, da se terjatve iz splošne razdelitvene mase plačajo po tem vrstnem redu: prednostne terjatve, navadne terjatve, podrejene terjatve. Med podrejene terjatve z vidika bank tako spadajo vse obveznosti iz naslova regulatornega kapitala banke in vse druge podrejene obveznosti bank. Dokler razdelitvena masa ne zadošča za celotno plačilo terjatev predhodnega vrstnega reda, ki jih je treba upoštevati pri razdelitvi, ni dovoljeno začeti plačevati terjatev poznejšega vrstnega reda. Če razdelitvena masa ne zadošča za

celotno plačilo terjatev posameznega vrstnega reda, ki jih je treba upoštevati pri razdelitvi, se vse terjatve tega vrstnega reda plačajo v deležu, ki se izračuna kot razmerje med zneskom razpoložljive razdelitvene mase in skupnim zneskom vseh terjatev tega vrstnega reda, ki jih je treba upoštevati pri razdelitvi. Nadalje redna pravila stečajnega prava po ZFPPIPP omogočajo poplačilo delničarjev družbe v stečaju le, če so bili prej poplačani prav vsi obligacijski upniki. Drugi odstavek 373. člena ZFPPIPP določa, da se v primeru, če razdelitvena masa zadošča za plačilo vseh nezavarovanih terjatev (torej tudi podrejenih), del razdelitvene mase, ki ni potreben za plačilo nezavarovanih terjatev, z načrtom končne razdelitve razdeli družbenikom stečajnega dolžnika v sorazmerju z njihovimi deleži. Pravila ZFPPIPP o poplačilih v stečaju so veljala tudi za stečaj bank (319. člen ZBan-1). Terminologija je bila sicer specifična, ampak ZBan-1 izhaja iz istih izhodišč kot ZFPPIPP, da se v stečaju, pa tudi likvidaciji (prostovoljni in prisilni), najprej poplačajo navadni upniki, nato šele imetniki instrumentov regulatornega kapitala oziroma drugi podrejeni upniki.

90. Okrnjenost ali deprivilegiranost kvalificiranih pravic v primerjavi z navadnimi terjatvami ne prihajata do izraza le v stečaju in likvidaciji banke. Kvalificirane pravice, ki tvorijo kapitalsko "blazino", ki naj navadne upnike varuje pred bremenom izgub poslovanja banke, imajo tudi izven postopkov prenehanja banke nekatere specifične značilnosti, ki relativno slabšajo položaj njihovih imetnikov. Tudi neupoštevaje izpodbijani izredni ukrep izbrisa ali konverzije ter podrejenost v stečaju in likvidaciji, morajo imetniki kvalificiranih pravic nase prevzemati bistveno večji delež tveganj razvoja poslovnega podjetja banke, kot to velja za druge upnike (deponente, imetnike navadnih obveznic, kreditodajalce, upnike iz trgovinskih poslov ipd.). Tako določajo številna pravna pravila.

91. Za delničarje je tako že po splošnih pravilih korporacijskega prava jasno, da si praviloma lahko iz premoženja družbe izplačujejo le deleže v družbinem bilančnem dobičku (osmi odstavek 230. člena ZGD-1) – če skupščina delničarjev tako odloči in če je bilančni dobiček sploh na voljo. Delničar družbe ne more prisiliti, da odkupi njegove (po odkupu lastne) delnice, izplačila preko zmanjšanja osnovnega kapitala pa so vezana na zahtevne postopke, ki zagotavljajo varstvo upnikov družbe (glej člene 372 do 378 ZGD-1).⁴⁵ Posebej pri bankah so lahko po režimu ZBan-1 interese delničarjev prizadeli tudi nadzorni ukrepi Banke Slovenije (poseben dodatni ukrep za uresničevanje pravil o upravljanju s tveganji je tudi prepoved ali omejitev izplačil banke delničarjem, vključno z izplačilom dobička).⁴⁶ Člen 248a ZBan-1 je dajal Banki Slovenije glede hibridnih instrumentov temeljnega kapitala pooblastilo, da (na podlagi ocene likvidnostnega položaja ali kapitalske ustreznosti banke): (1) prepove izplačilo hibridnega instrumenta

⁴⁵ Posebej pri bankah je bilo zmanjšanje osnovnega kapitala vezano na dovoljenje, ki ga Banka Slovenije izda, če zmanjšani osnovni kapital zadošča glede na poslovno strategijo banke ter prevzeta tveganja in regulatorne zahteve (drugi in tretji odstavek 12. člena Sklepa o izračunu kapitala).

⁴⁶ Kot je določala 4. točka prvega odstavka 248. člena ZBan-1.

pred datumom njegove dospelosti;⁴⁷ (2) zahteva preklic izplačil obresti, dividend ali drugih oblik izplačil, vezanih na hibridne instrumente; (3) zahteva, naj banka hibridni instrument nadomesti z drugo sestavino temeljnega kapitala enake ali boljše kakovosti. Sicer pa izplačila dobička delničarjem ali drugim deležnikom banke oziroma izplačila, vezana na hibridne instrumente, že po samem zakonu v nekaterih primerih (vezanih predvsem na prenizko raven kapitala banke ali težave z likvidnostjo) niso bila dopustna.⁴⁸ Nadaljnje – neizčrpno naštetje – omejitve (ali potencialne omejitve) upravičenj imetnikov kvalificiranih pravic, ki se vključujejo v regulatorni kapital banke, je vseboval Sklep o izračunu kapitala:

- nekateri hibridni instrumenti temeljnega kapitala so bili lahko oblikovani tako, da se ne morejo izplačati v denarju, temveč se lahko le konvertirajo v navadne delnice (šesti odstavek 16. člena Sklepa o izračunu kapitala),
- hibridni instrumenti temeljnega kapitala so bili stalni in niso mogli biti odpoklicani ali izplačani na zahtevo imetnika, če pa so imeli rok dospelosti, je bil najmanj trideset let (prvi odstavek 17. člena Sklepa o izračunu kapitala); odpoklic ali izplačilo instrumentov brez roka dospelosti sta se sicer lahko izvršila na pobudo banke izdajateljice, vendar praviloma po najmanj petih letih od dneva izdaje instrumenta in ob dovoljenju Banke Slovenije (drugi odstavek 17. člena Sklepa o izračunu kapitala); banka je morala imeti možnost, da kadarkoli in za nedoločen čas prekliče izplačila (sicer dolžnih) donosov po hibridnih instrumentih temeljnega kapitala, glede na finančni položaj in kapitalsko ustreznost banke (prvi odstavek 18. člena Sklepa o izračunu kapitala); ti hibridi so morali biti izdani pod pogodbenimi pogoji, ki so omogočali, da banka pokrije izgube iz rednega poslovanja s trajnim odpisom glavnice hibridov ali njihovo konverzijo v navadne delnice ali na drug alternativni način, takšno pokritje izgube pa je lahko zahtevala tudi Banka Slovenije (19. člen Sklepa o izračunu kapitala),
- hibridni instrumenti dodatnega kapitala I so morali imeti nedoločen rok zapadlosti, niso mogli biti unovčeni na zahtevo imetnika, odpoklic ali izplačilo banke izdajateljice sta bila mogoča praviloma šele po petih letih od izdaje in ob dovoljenju Banke Slovenije, banka je morala imeti možnost, da odloži izplačila (sicer dolžnih) donosov iz teh hibridov, če ni izplačala dividend na delnice za preteklo poslovno leto in donosov iz naslova hibridov temeljnega kapitala (25. člen Sklepa o izračunu kapitala),
- podrejeni dolg za vključitev v dodatni kapital I ni imel določenega roka zapadlosti, če pa ga je imel, je bil najmanj pet let in en dan; ob nedoločenem roku zapadlosti je bil podrejeni dolg lahko izplačan le, če je bilo podano petletno predhodno obvestilo Banki Slovenije. Predčasno izplačilo ali opustitev petletne najave sta bila mogoča le, če je tako dovolila Banka Slovenije (četrti odstavek 28. člena Sklepa o izračunu kapitala),
- podrejeni dolg za vključitev v dodatni kapital II je moral imeti rok zapadlosti najmanj dve leti in en dan; predčasno izplačilo je lahko dovolila le Banka Slovenije; niti glavnica niti obresti tega podrejenega dolga se niso smele izplačati, če bi to povzročilo zmanjšanje

⁴⁷ Banka Slovenije mora prepovedati izplačilo nedospelega hibridnega instrumenta, če je kapital banke že manjši od (ali bi se z izplačilom zmanjšal pod raven) minimalnega kapitala, ustreznega notranjega kapitala, ustreznega notranjega kapitala po izračunih banke ali po oceni Banke Slovenije, potrebnega kapitala na podlagi odredbe Banke Slovenije.

⁴⁸ Glej 190. in 190.a člen ZBan-1.

kapitala banke pod višino predpisanih minimalnih kapitalskih zahtev (32. člen Sklepa o izračunu kapitala).

92. Navedeno tako kaže na to, da so imeli imetniki kvalificiranih pravic, še zlasti, če so se štele kot del regulatornega kapitala banke, poseben ter predvsem drugačen in slabši pravni položaj od drugih upnikov banke, kar izhaja že iz same narave kvalificiranih pravic.

93. Vlagatelji navajajo, da je bila izpodbijana ureditev v neskladju z 2. členom Ustave tudi zato, ker naj bi ustvarjala taka notranja neskladja v pravni ureditvi Republike Slovenije, da jih ni bilo mogoče odpraviti z uporabo razlagalnih pravil. Izpostavljajo razmerje med izpodbijano ureditvijo in zahtevami 498. člena ZGD-1. Prvi odstavek 498. člena ZGD-1 določa, da družbenik družbe z omejeno odgovornostjo, ki je v času, ko bi morali družbeniki kot dobri gospodarstveniki zagotoviti družbi lastni kapital, namesto tega družbi dal posojilo, ne more proti družbi uveljavljati zahtevka za vračilo posojila v stečajnem postopku ali postopku prisilne poravnave ter da se tako posojilo družbi v stečajnem postopku ali postopku prisilne poravnave šteje za premoženje družbe. Ta določba ZGD-1 glede posojil družbi namesto lastnega kapitala na podlagi četrtega odstavka 227. člena ZGD-1 smiselno velja tudi za delničarje, ki imajo v družbi več kot 25-odstotni delež delnic z glasovalno pravico. ZBan-1 glede posojil banki namesto lastnega kapitala v primeru stečaja ni imel posebnih določb, zato velja smiselna uporaba 498. člena ZGD-1. V primeru izreka izrednega ukrepa prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank na podlagi 261.a člena ZBan-1 je morala Banka Slovenije višino poplačila kvalificiranih pravic iz sredstev banke oceniti ob predpostavki nedelujočega podjetja in je morala pri tem upoštevati vse določbe veljavne zakonodaje, tudi 498. člena ZGD-1. Pri oceni vrednosti sredstev in obveznosti banke je bilo namreč treba oceniti tudi, kateri pravni posli med več kot 25-odstotnim delničarjem in banko se lahko štejejo za posojilo (nasploh) oziroma za posojilo iz 498. člena ZGD-1, ter to ustrezno upoštevati. Ustavno sodišče ni pristojno ocenjevati medsebojne skladnosti zakonov ali zakonskih norm. Pristojno pa je ocenjevati, ali notranja nasprotja znotraj pravnega reda kršijo načela pravne države iz 2. člena Ustave (tako odločba Ustavnega sodišča št. U-I-81/96 z dne 12. 3. 1998, Uradni list RS, št. 27/98, in OdlUS VII, 46). Za to v obravnavanem primeru ne gre.

94. Izpodbijane določbe glede na zgoraj navedeno niso bile v neskladju z 2. členom Ustave iz razloga nejasnosti in nedoločnosti oziroma iz razloga antinomije med določbami različnih zakonov.

B. – IV.

Ocena skladnosti s prepovedjo retroaktivnosti (155. člen Ustave) in načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave)

95. Vlagatelji svoje očitke o protiustavnosti izpodbijanih določb opirajo deloma na zatrjevano neskladje z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave), deloma pa na zatrjevano neskladje z ustavno prepovedjo povratne veljave pravnih aktov iz 155. člena Ustave. V temelju ugovarjajo, da se je celotna materialna in procesna ureditev izrednega ukrepa za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema izbrisa ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke uporabljala tudi za tiste kvalificirane pravice, ki so nastale (so jih upravičenci pridobili) pred uveljavitvijo materialnega in procesnega okvira navedenega ukrepa. Ustavno sodišče mora najprej odločiti, ali je poglavitno izhodišče vlagateljev – da se določbe, ki utemeljujejo možnost oblastnega izbrisa ali konverzije njihovih pravic, ne smejo uporabiti "za nazaj" – treba obravnavati z vidika 2. ali 155. člena Ustave. Pri tem Ustavno sodišče izhaja iz dejstva, da je zakonodajalec z 41. členom ZBan-1L določil, da začne ZBan-1L veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (torej 23. 11. 2013). Prav 6. člen ZBan-1L pa je tedaj obstoječi zakonski nabor izrednih ukrepov za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema v 253. členu ZBan-1 razširil s "prenehanjem ali konverzijo kvalificiranih obveznosti banke" z veljavnostjo od 23. 11. 2013 naprej. Prav ZBan-1L je uveljavil vse tiste specialne določbe ZBan-1, ki so se nanašale izključno na ukrep prenehanja ali konverzije in so tudi izpodbijane.⁴⁹ Uveljavil pa je tudi nekatere druge nove določbe ZBan-1, ki so se nanašale na vse izredne ukrepe,⁵⁰ nekatere pred tem že obstoječe določbe ZBan-1 je dopolnil tako, da so se nanašale tudi na (vse) izredne ukrepe,⁵¹ spremenil je nekatere prej obstoječe splošne določbe ZBan-1 o izrednih ukrepih⁵² in določil, da kvalificirane obveznosti ne morejo biti predmet prenosa na prevzemno družbo,⁵³ kar je tudi v določeni vsebinski povezavi z ukrepom prenehanja ali konverzije.

96. Celotni pravni mehanizem prenehanja ali konverzije kvalificiranih pravic je torej učinkoval in je bil pripravljen na uporabo 23. 11. 2013. ZBan-1L ni vseboval določbe, ki bi učinek tega mehanizma omejila na tiste kvalificirane pravice, ki so nastale šele po 23. 11. 2013. Tako zakona ni razumela niti Banka Slovenije, ki je na novo uveljavljene določbe uporabila prav za "stare" kvalificirane pravice, izdane oziroma nastale pred 23. 11. 2013 (celo izključno nanje). Razlagi, ki možnost uporabe ZBan-1L širi na že obstoječa upravičenja, v svojem odgovoru in mnenjih k pobudam in zahtevam ne nasprotujejo niti Državni zbor, Vlada in Banka Slovenije. Povsem očitno je tudi, da namen zakonodajalca ni bil tak, da bi se možnost izbrisa ali konverzije uporabljala le za na novo nastale kvalificirane pravice. To izhaja iz gradiva k predlogu ZBan-1L. Iz tega gradiva jasno izhaja, da je vlagatelj ZBan-1L načrtoval uporabo novih orodij sanacije bank (še posebej izbrisa ali konverzije kvalificiranih pravic) za nastalo konkretno življenjsko situacijo.⁵⁴ To

⁴⁹ Členi 261a do 261e ZBan-1.

⁵⁰ Členi 253b, 347 in 350a ZBan-1.

⁵¹ Člen 346 ZBan-1.

⁵² Člen 253a ZBan-1.

⁵³ Drugi odstavek 262.b člena ZBan-1.

⁵⁴ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu – nujni postopek, Poročevalec DZ, 10. 10. 2013, EPA 1513-VI, str. 1–4 (v nadaljevanju Predlog ZBan-1L). Vlagatelj osnutka zakonske novele poudarja, da je v Republiki Sloveniji bančna kriza, zato je treba izvesti

pa nujno pomeni, da je bil integralni del namena uveljavitve novega izrednega ukrepa za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema prav to, da je bilo mogoče prisilno izbrisati ali konvertirati tudi že v preteklosti nastale kvalificirane pravice.⁵⁵ Tako je treba razlagati izpodbijane določbe ZBan-1 in ZBan-1L.

97. Takojšnja zakonska uveljavitev mehanizma prisilnega izbrisa ali konverzije za finančne instrumente (kvalificirane obveznosti), obstoječe pred njegovo uveljavitvijo, je Banki Slovenije omogočala, da je na podlagi prvega odstavka 261.a člena ZBan-1 odločila, da navedene kvalificirane obveznosti delno ali v celoti prenehajo ali da se 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 pomenijo kvalificirane obveznosti. S tem so se lahko obstoječa pravna razmerja, oblikovana pod določenimi zakonskimi pogoji in s soglasjem volj pogodbenih strank, brez soglasja upravičenca na podlagi oblastnega akta javnopravnega organa in zakonske podlage, uveljavljene po nastanku teh pravnih razmerij, ukinila ali spremenila na način, ki ob nastanku pravnih razmerij ni bil izrecno pogodbeno ali zakonsko predviden. To je pomenilo, da je zakon ustvarjal podlago, da določena trajajoča pravno urejena razmerja ne bodo dokončana pod enakimi pogoji, kot so bila začeta.

98. Vendar navedeno še ne pomeni, da izpodbijane določbe posegajo v ustavno prepoved povratne veljave pravnih aktov iz prvega odstavka 155. člena Ustave. Ustava v njem prepoveduje povratno veljavo pravnih aktov s tem, ko določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Smisel te ustavne prepovedi je zagotavljanje bistvene prvine pravne države, tj. pravne varnosti. V skladu z ustaljeno presojo Ustavnega sodišča ima predpis povratne učinke praviloma tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo, oziroma tudi tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek po njegovi uveljavitvi, vendar njegove posamezne določbe učinkujejo tako, da za nazaj posežejo v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bili zaključeni v času veljavnosti prejšnje pravne norme (glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013, Uradni list RS, št. 107/13, in OdiUS XX, 11).

ukrepe za sanacijo bančnega sistema. Navaja, da je Vlada za tri največje banke že odločila, da so primerne za izvedbo ukrepov po ZUKSB. Pojasnjuje, da mora spoštovati Sporočilo o bančništvu oziroma pravilo, da je uporaba javnih sredstev za reševanje težav bank dopustna šele, ko so v zadostni meri k zagotavljanju kapitalske ustreznosti banke na podlagi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti v navadne delnice prispevali tudi delničarji in določene kategorije upnikov banke. Vlagatelj ocenjuje, da je treba spremeniti ZBan-1 zaradi "vzpostavitve pravnega okvira za delitev bremen".

⁵⁵ Glej Poročilo Odbora za finance in monetarno politiko k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu – dopolnjen predlog zakona (ZBan-1L), Poročevalec DZ, 25. 10. 2013, EPA 1513-VI, str. 2. Predstavnik Vlade kot predlagatelj zakona je povedal, da je jasno, da se bodo nova pravila državnih pomoči za banke uporabljala za državne pomoči NLB, NKBM in Abanki. V ta namen naj bi morala Slovenija "odpreti zakonsko možnost za prispevek imetnikov hibridnih oziroma podrejenih instrumentov k reševanju bank, kar hkrati predstavlja ključni namen zakonskega predloga, ki je v obravnavi".

99. Uveljavitev mehanizma prisilnega izbrisa ali konverzije za "stare", že obstoječe finančne instrumente ne posega za nazaj v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bili zaključeni v času veljavnosti prejšnje pravne norme (torej v času, ko izbris ali konverzija nista bila mogoča). Ob pravilni razlagi (ki upošteva tudi 155. člen Ustave) namreč izbris ali konverzija nista mogla pripeljati do obveznosti imetnika kvalificirane pravice, da vrača banki ali kateremu drugemu subjektu denarne zneske, ki jih je iz naslova kvalificirane pravice od banke že prejel, ali da kako drugače postane neveljavno določeno, v preteklosti že "konzumirano" izvrševanje njegovih morebitnih drugih upravičenj, ki bi bila z izbrisom ali konverzijo za naprej odvzeta ali zmanjšana.⁵⁶ Drugače povedano, izpodbijana ureditev ni "gledala nazaj", pač pa je "gledala naprej". Kolikor je izpodbijana ureditev⁵⁷ ukinjala ali transformirala določen še "živ" finančni instrument, določeno še odprto pravno razmerje, upravičenja, ki bi – če intervencije države ne bi bilo – v nespremenjeni obliki še nastajala v prihodnosti, bi posegala v odprte, še nezaključene pravne položaje. Učinkovala bi tako, da se izbrišejo že obstoječi finančni instrumenti, ki bi z večjo ali manjšo mero gotovosti⁵⁸ imetniku, če ne bi bilo izbrisa, v prihodnosti prinašali določena (praviloma) denarna izplačila. Po opravljenem izbrisu teh izplačil zagotovo ne bi bilo. Izpodbijana ureditev je, če je na njeni podlagi prišlo "zgolj" do spremembe določene obligacijske ali mešane kvalificirane pravice v korporacijsko kvalificirano pravico (konverzija drugega finančnega instrumenta v delnico), nujno relativno močnejši pravni položaj – glede na vidik "zajamčenosti" denarnih donosov in rangiranja v insolvenčnih postopkih – za naprej spremenila v relativno najšibkejšega (imetnik navadnih delnic banke). Izpodbijana ureditev torej ni retroaktivna, zato tudi ne posega v 155. člen Ustave. Postavlja se vprašanje, ali torej izpodbijana ureditev posega v načelo zaupanja v pravo, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave.

⁵⁶ Edino takšna ureditev bi posegala v 155. člen Ustave. V odločbi št. U-I-65/08 z dne 25. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 96/08, in OdlUS XVII, 49) je Ustavno sodišče štelo, da je v neskladju s prepovedjo iz 155. člena Ustave, da je zakonodajalec spremenil pogoje za začasni ali trajni odvzem licence družbi za zasebno varovanje tako, da se je z novo ureditvijo položaj imetnikov licence poslabšal; že manjše število kršitev zakonskih določb v določenem časovnem obdobju je pomenilo, da mora pristojni organ licenco začasno ali trajno odvzeti. Šlo je za to, da določene družbe za zasebno varovanje ob enakem dejanskem stanju pred spremembo zakona niso izpolnjevale pogojev za začasni ali za trajni odvzem licence, zgolj zaradi spremembe zakona, ne da bi se po trenutku, ko je novela začela veljati, zgodilo kakršnokoli pravno dejstvo, pa so pogoje za začasni ali za trajni odvzem licence izpolnjevale in jim je morala biti licenca začasno ali trajno odvzeta. Zakonodajalec je tako za nazaj nesorazmerno posegel v zakonsko pridobljeno pravico do izvajanja dejavnosti zasebnega varovanja.

⁵⁷ Seveda šele, ko je uporabljena v konkretnem primeru.

⁵⁸ Za kvalificirane pravice je sicer značilno, da je pričakovanje imetnika, da bo od dolžnika prejel (redno prejemal) plačila iz naslova glavnice in periodičnih donosov, vedno do neke mere negotovo, pogojno in obremenjeno z določenim tveganjem. To velja za vse kvalificirane pravice, od delnic (pričakovanje morebitnega izplačila dividend) preko hibridnih instrumentov (nekateri od teh instrumentov zapadejo v plačilo samo po enostranski odločitvi same banke, Banka Slovenija lahko prepove sicer zapadla izplačila iz hibridov itd.) do podrejenega dolga (ni plačil glavnice ali obresti, če bi se z njimi kapital banke zmanjšal pod minimalni kapital).

100. Pri iskanju odgovora na to vprašanje se je Ustavno sodišče moralo opreti med drugim na sodbo SEU v zadevi C-526/14 o veljavnosti Sporočila o bančništvu. V njej je SEU ugotovilo, da načelo varstva legitimnih pričakovanj (kot splošno načelo prava EU, ki funkcionalno ustreza načelu zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave) ne nasprotuje točkam 40 do 46 Sporočila o bančništvu (ki so vsebinska podlaga za izpodbijane določbe ZBan-1 in ZBan-1L) v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in "podrejenimi upniki".⁵⁹ Štelo je, da se imetniki kvalificiranih pravic, ki jih prizadenejo ukrepi porazdelitve bremen, ne morejo sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj, da bi nasprotovali izvršitvi navedenih ukrepov. Razlogi za to so naslednji: (a) pravica do sklicevanja na načelo legitimnih pričakovanj je pogojena s tem, da pristojni organi EU zadevni osebi dajo natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov; nanj se lahko sklicuje vsak pravni subjekt, ki mu je institucija, organ, urad ali agencija EU s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila utemeljena pričakovanja; (b) imetniki kvalificiranih pravic niso imeli jamstva Komisije, da bo odobrila državno pomoč za odpravo kapitalskega primanjkljaja bank, in niso imeli zagotovila, da ukrepi za njegovo odpravo ne bodo vplivali na njihove naložbe; (c) dejstvo, da v začetnih fazah mednarodne finančne krize imetnikom kvalificiranih pravic ni bilo treba prispevati k reševanju kreditnih institucij, ne omogoča sklicevanja na načelo varstva legitimnih pričakovanj, saj taka okoliščina ni natančno, brezpogojno in skladno zagotovilo, ki bi pri imetnikih kvalificiranih pravic lahko vzbudilo legitimna pričakovanja, da se zanje v prihodnje ne bodo uporabili ukrepi porazdelitve bremena, ker gospodarski subjekti ne morejo imeti legitimnih pričakovanj glede ohranitve obstoječega položaja, ki ga lahko institucije EU spremenijo na podlagi svoje diskrecijske pravice, in to zlasti na področju, kot je področje državnih pomoči v bančnem sektorju, ki se stalno prilagaja spremembam gospodarskih razmer; (č) celo če bi v tem položaju obstajala legitimna pričakovanja (ki jih sicer ni), bi bila odsotnost posebnih "prehodnih ukrepov" za položaje, nastale pred uveljavitvijo nove ureditve, ki se še vedno razvijajo, utemeljena s prevladujočim javnim interesom zagotovitve stabilnosti finančnega sistema ob izogibanju čezmernemu javnemu trošenju in ob čim manjšem izkrivljanju konkurence. Poleg tega SEU v 98. in 101. točki sodbe v zadevi C-526/14 opozarja, da sprejetje Sporočila o bančništvu Komisije ni razbremenilo obveznosti preverjanja posebnih izrednih okoliščin, ki jih uveljavlja neka država članica, in da Sporočilo o bančništvu omogoča izvzetje iz zahtev "med drugim iz točke 44 tega sporočila",⁶⁰ kadar bi izvajanje ukrepov pretvorbe ali odpisa finančnih instrumentov ogrozilo finančno stabilnost ali povzročilo nesorazmerne rezultate.

⁵⁹ Torej, po terminologiji Ustavnega sodišča (ki je uporabljena v tej točki obrazložitve tudi pri povzemanju sodbe SEU) – imetniki kvalificiranih pravic.

⁶⁰ Ta se glasi: "Kadar banka ne izpolnjuje več minimalnih regulativnih kapitalskih zahtev, je treba podrejene dolžniške instrumente načeloma pretvoriti ali odpisati še pred dodelitvijo državne pomoči. Državna pomoč ne sme biti dodeljena, dokler lastniški kapital, hibridni kapital in podrejeni dolžniški instrumenti ne prispevajo v celoti k izravnavi morebitnih izgub." Točka 43 Sporočila o bančništvu pa se glasi: "Kadar kapitalski delež banke, ki je ugotovila kapitalski primanjkljaj, ostaja nad regulativnim minimumom EU, lahko banka običajno sama obnovi kapitalski položaj, zlasti z ukrepi zbiranja kapitala, kakor so določeni v točki 35. Če druge možnosti niso na voljo, vključno s

101. Navedeno pomeni, da sta izbris oziroma konverzija kvalificiranih pravic po pravu EU – v obdobju upoštevnosti Sporočila o bančništvu – dejansko nujna, če naj se bankam – zaradi finančne stabilnosti gospodarskega sistema – pomaga z javnimi sredstvi.⁶¹ Torej sanacija bank iz javnih sredstev pod pogoji, kakor jo dovoljuje pravo EU, zahteva vzpostavitev novega pravnega okvira, ki naj omogoči, da del finančnih bremen te sanacije neprostoovoljno prevzamejo nase tudi imetniki kvalificiranih pravic, torej delničarji in upravičenci iz različnih hibridnih in podrejenih instrumentov. Ta pravni okvir so bile prav izpodbijane določbe ZBan-1 in ZBan-1L.

102. To dejstvo je pomembno za opredelitev do vprašanja, ali pri izpodbijanem zakonu sploh gre za poseg v načelo zaupanja v pravo. Izredni ukrep izbrisa ali konverzije je bil namreč po izpodbijani ureditvi mogoč le, ko drugače kot z državno pomočjo ni bilo mogoče preprečiti stečaja banke in ogroženosti finančnega sistema kot celote. Tisto, kar je ZBan-1 imenoval izbris ali konverzija, je zato z drugega zornega kota le odločitev, da določena kategorija upnikov banke ne bo reševana s sredstvi javnih financ. Ta sredstva so lahko na voljo le v interesu depozitarjev in drugih navadnih upnikov banke. Izpodbijani ukrep ima v ekonomskem smislu zato podobne učinke, kot če bi država dopustila stečaj banke, potem pa bi odmeno za izgubljene pravne položaje oziroma nepoplačane terjatve po lastni diskrecijski presoji, upošteva načelo enakosti pred zakonom, dodelila le navadnim, ne pa tudi podrejenim upnikom banke. Upoštevati je namreč treba, da je bilo eno ključnih pravil izpodbijane ureditve, da mora upravičenec z izbrisom ali konverzijo vedno dobiti (ohraniti) vsaj toliko, kot bi mu ostalo v stečaju (peti odstavek 261.a člena ZBan-1). Izpodbijana ureditev je torej vsebovala zelo pomembno načelo "noben upnik na slabšem kot v stečaju" (*no creditor worse off*),⁶² saj je morala Banka Slovenije v zvezi s prenehanjem ali konverzijo kvalificiranih obveznosti banke zagotoviti, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne utrpí večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke. To dejansko pomeni, da je ob pravilni in ustavnoskladni razlagi petega odstavka 261.a člena ZBan-1 izredni ukrep le formalno posegel v pravni položaj prizadetega upravičenca; ekonomsko izredni ukrep, ki je kot *ultima ratio* namenjen preprečitvi stečaja banke, ni smel upravičenca prizadeti nič bolj, kot

kakršnimi koli drugimi nadzornimi ukrepi, kot so zgodnje ukrepanje ali drugi popravni ukrepi za odpravo primanjkljaja, kakor jih je potrdil pristojni nadzorni organ ali organ za reševanje, je treba podrejene dolžniške instrumente načeloma pretvoriti v lastniški kapital še pred dodelitvijo državne pomoči."

⁶¹ "[...] Namen zakona je omogočiti izvedbo ukrepov za krepitev stabilnosti bank v skladu z ZUKSB in tako posledično zvišati bonitetne ocene države in posameznih bank. Evropska komisija (DG COMP) je Republiki Sloveniji sporočila, da se bodo za izvedbo ukrepov v slovenskih bankah uporabljala nova pravila o državni pomoči za podpirne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize. Nova pravila vključujejo določbe o porazdelitvi bremena med delničarji in podrejenimi upniki [...]", glej Predlog ZBan-1L, str. 4.

⁶² Tako kot Sporočilo o bančništvu, ki v 46. točki določa: "V okviru izvajanja točk 43 in 44 bi bilo treba upoštevati načelo, da noben upnik ne utrpí večjih izgub, kot bi jih sicer. Zato podrejeni upniki z ekonomskega vidika ne bi smeli prejeti manj, kot bi bil njihov instrument vreden, če državna pomoč ne bi bila dodeljena."

če ukrepa ne bi bilo in bi banka končala v stečaju. Ta vidik ZBan-1 pomembno vpliva na položaj imetnikov kvalificiranih pravic.⁶³

103. Izbris ali konverzija se nanašata le na tiste finančne instrumente, za katere je bilo imetnikom vnaprej znano (čeprav v drugih vidikih kot v tu izpodbijanem), da imajo relativno pravno šibkejši in z možnostjo tveganja neplačila bolj obremenjen pravni položaj. Smiselno enak vidik je bil pomemben – v sicer drugačnem kontekstu – tudi pri odločanju Splošnega sodišča o odškodninski tožbi zaradi obveznega prestrukturiranja grškega javnega dolga, pri katerem so zasebni vlagatelji utrpeli izgube (sodba Splošnega sodišča v zadevi *Alessandro Accorinti in drugi proti Evropski centralni banki*, T-79/13, z dne 7. 10. 2015).⁶⁴

104. Člen 261c ZBan-1 je bilo treba razlagati tako, da se ostrejši ukrep izbrisa uporabi le tedaj, ko so bančne izgube okrnile kapital banke do te mere, da banka ni izpolnjevala več minimalnih kapitalskih zahtev (do upnikov prijaznejša konverzija pa pride v poštev, ko je kapital banke še nad predpisanim minimumom). Člen 261b ZBan-1 je med drugim določal, da Banka Slovenije odloči o prenehanju kvalificiranih obveznosti na podlagi ocene vrednosti sredstev banke, ki jo izdelata neodvisni cenilec podjetij (če je nujno, pa Banka Slovenije), tako da je ocenila višino poplačila kvalificiranih obveznosti iz sredstev banke ob predpostavki nedelujočega podjetja. Jasno je namreč, da ni bilo mogoče zagotoviti uveljavitve načela "noben upnik na slabšem", če ni bilo znano, kolikšno (če sploh kakšno) plačilo bi imetniki izbrisanih kvalificiranih pravic prejeli v stečaju (nedelujoče podjetje). Za imetnike konvertiranih kvalificiranih pravic se je moral isti izračun glede vrednosti njihovih pravic opraviti ob istih predpostavkah na podlagi 261.d člena ZBan-1, logično in sprejemljivo pa je tudi, da se je po drugi strani emisijska vrednost novih delnic banke, ki bi se izdale ob povečanju osnovnega kapitala banke s konverzijo kvalificiranih obveznosti, določila ob predpostavki delujočega podjetja (druga alineja prvega odstavka 261.b člena ZBan-1).⁶⁵

105. Ob upoštevanju navedenih izhodišč je treba ocenjevati tudi navedbe vlagateljev v zvezi z očitanim posegom v načelo zaupanja v pravo. Pričakovanje imetnikov kvalificiranih pravic, da bodo kot imetniki finančnih instrumentov deležni reševanja njihovih naložb v obliki državne pomoči, ni pravno varovano pričakovanje. Imetniki

⁶³ B. J. Attinger, nav. delo, str. 11–12, navaja, da je načelo "noben upnik na slabšem" pomemben element vsakega pravnega režima, ki ureja bančno insolventnost. Tak pristop k sanaciji bank zagotavlja, da upnikom, ki posojajo denar banki, ni treba v ceno denarja vračunati premije za tveganje (v pričakovanju ukrepov, kot je izpodbijani). Upniki se namreč lahko zanesejo na to, da jih noben pravni režim ne bo obravnaval slabše kot v primeru običajnega prenehanja dolžnika v insolvenčnem postopku.

⁶⁴ Splošno sodišče je med drugim poudarilo, da naložba v obliki nakupa državnih dolžniških instrumentov po definiciji pomeni posel z določenim finančnim tveganjem, ker nanj vplivajo nihanja kapitalskih trgov, poleg tega so nekatere tožeče stranke grške dolžniške instrumente kupile v obdobju, ko je bila finančna kriza Helenske republike na vrhuncu.

⁶⁵ Imetniki konvertiranih pravic namreč prejmejo delnice v banki, ki je sanirana in naj bi dejansko še naprej delovala kot delujoče podjetje.

kvalificiranih pravic niso imeli nobenega jamstva države ali Banke Slovenije, da bo njihova naložba varovana tudi v primeru, če bo njena ekonomska vrednost (vsaj delno) izgubljena, torej tedaj, ko so izpolnjeni pogoji za ocenjevani izredni ukrep. Iz navedenega razloga izrek ukrepa, katerega temeljna predpostavka je, da mora upravičenec po izbrisu ali konverziji vedno dobiti (ohraniti) vsaj toliko, kot bi mu ostalo v stečaju, že v temelju ne more pripeljati do posega v načelo zaupanja v pravo. Glede na vse navedeno izpodbijana ureditev ni v neskladju s tem načelom iz 2. člena Ustave.

B. – V.

Ocena skladnosti s pravico do zasebne lastnine iz 33. in 67. člena Ustave

106. Vlagatelji menijo, da izpodbijana ureditev nesorazmerno omejuje pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave v zvezi s socialno funkcijo lastnine iz 67. člena Ustave. Zatrjujejo, da izpodbijana ureditev krši tudi 1. člen Prvega protokola k EKČP. Vlagatelji zaradi tega, ker naj bi izpodbijane določbe omogočale prenehanje pravic brez odškodnine, zatrjujejo, da je prišlo do protiustavne razlastitve, in v zvezi s tem zatrjujejo tudi neskladje z 69. členom Ustave.

107. Lastninsko pravico, kot jo zagotavlja 1. člen Prvega protokola k EKČP, urejata tudi 33. in 67. člen Ustave. EKČP ne zagotavlja višje ravni varstva lastninske pravice od Ustave. V enakem obsegu jo zagotavlja 17. člen Listine. Glede na to je Ustavno sodišče poseg v lastninsko pravico preizkušalo z vidika skladnosti z navedenima ustavnima določbama, upošteva pri tem tudi presojo SEU z vidika lastninske pravice v sodbi v zadevi C-526/14. Ustava v 33. členu varuje vse pravice, ki pomenijo uresničevanje človekove svobode na premoženjskem področju. To pomeni, da ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu, temveč zagotavlja tudi varstvo pred posegi v druge obstoječe pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot lastninska pravica premoženjsko vrednost in mu omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju.

108. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da uživajo premoženjske in upravljavske pravice, ki izhajajo iz kapitalskega vložka (delnice) delničarja v delniški družbi, ustavnopravno varstvo na podlagi 33. in 67. člena Ustave (tako odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-165/08, Up-1772/08, Up-379/09 z dne 1. 10. 2009, Uradni list RS, št. 83/09, in OdlUS XVIII, 40, ter št. U-I-28/11 z dne 24. 10. 2013, Uradni list RS, št. 98/13).⁶⁶

⁶⁶ Ustaljena je razlaga EKČP, da so delnice kot skupek upravičenj varovane kot lastnina po 1. členu Prvega protokola k EKČP. Glej zlasti sklep Komisije za človekove pravice v zadevi Bramelid in Malmström proti Švedski z dne 12. 10. 1982, sodbo ESČP v zadevi Sovtransavto Holding proti Ukrajini z dne 25. 7. 2002, sklep ESČP v zadevi Olczak proti Poljski z dne 7. 11. 2002 ter sodbe

Tudi terjatve iz podrejenih posojil, podrejenih obveznic, podrejenih hibridnih obveznic ali iz drugih podrejenih finančnih instrumentov, uživajo ustavnopravno varstvo na podlagi 33. in 67. člena Ustave. Ustavno sodišče je namreč že sprejelo stališče, da ustavno varstvo lastnine med drugim zajema tudi terjatve, to je premoženjske pravice upnika v razmerju do dolžnika, ki naj opravi določeno izpolnitev.⁶⁷ V obravnavani zadevi so predmet presoje pravice delničarjev iz delnic in denarne terjatve upnikov iz kvalificiranih obveznosti bank drugega do četrtega reda, to je iz obveznosti bank, določenih v 2. do 4. točki šestega odstavka 261.a člena ZBan-1, ki so sestavljene iz glavnice in (praviloma) tudi obresti. Gre za skupek t. i. kvalificiranih pravic upnikov do bank, ki so varovane z ustavnopravnim jamstvom pravice do zasebne lastnine.

Ustavno sodišče je moralo najprej presoditi, ali ureditev, katere bistvo je, da lahko Banka Slovenije ob izpolnjenosti z zakonom določenih pogojev odloči, da delnice banke ali kvalificirane terjatve upnikov do banke delno ali v celoti prenehajo ali da se določene kvalificirane terjatve upnikov do banke delno ali v celoti pretvorijo v nove navadne delnice banke (prvi odstavek 261.a člena ZBan-1), posega v pravico do zasebne lastnine imetnikov kvalificiranih pravic.

109. SEU je v sodbi v zadevi C-526/14 odločilo, da pravica do zasebne lastnine (kot jo v pravu EU varuje prvi odstavek 17. člena Listine) ne nasprotuje točkam 40 do 46 Sporočila o bančništvu (ki so vsebinska podlaga za izpodbijane določbe ZBan-1 in ZBan-1L) v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki.⁶⁸ Ocenilo je, da ukrepi porazdelitve bremena, kot so ti iz Sporočila o bančništvu, ne pomenijo posega v lastninsko pravico delničarjev in podrejenih upnikov. Razlogi za to so (med drugim) naslednji: (a) delničarji v delniških družbah v celoti sami nosijo tveganje svojih naložb in so odgovorni za dolgove banke do višine njenega osnovnega kapitala, zato ni mogoče šteti, da zahteva, naj za odpravo kapitalskega primanjkljaja banke pred dodelitvijo državne pomoči prispevajo h kritju njenih izgub v enakem obsegu, kot če taka državna pomoč ne bi bila dodeljena, posega v njihovo lastninsko pravico; (b) izgube delničarjev bank v težavah bi bile v vsakem primeru enako velike ne glede na to, ali vzrok zanje temelji na odločbi o začetku stečajnega postopka, ker državna pomoč ni bila dodeljena, ali na postopku dodelitve take

ESČP v zadevah *Trippel proti Nemčiji* z dne 4. 12. 2003, *Freitag proti Nemčiji* z dne 19. 7. 2007, *Marini proti Albaniji* z dne 18. 12. 2007 ter *Shesti Mai Engineering OOD in drugi proti Bolgariji* z dne 20. 9. 2011.

⁶⁷ Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da so s 33. členom Ustave zavarovane tudi terjatve, glej odločbi št. U-I-267/06 z dne 15. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 29/07, in OdlUS XVI, 20) in št. U-I-117/07 z dne 21. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 58/07, in OdlUS XVI, 64). Primerjaj tudi G. Virant in L. Šturm v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 342–343. Enako tudi J. Zobec v: L. Šturm (ur.), nav. delo 2011, str. 452–453. Tudi ESČP priznava terjatvam varstvo po 1. členu Prvega protokola k EKČP. Primerjaj na primer sodbo v zadevi *Kopecký proti Slovaški* z dne 28. 9. 2004, 35. točka.

⁶⁸ Ker SEU v zvezi s pravico do zasebne lastnine diferencirano pojmuje položaja delničarjev in drugih kategorij upravičencev, potencialno prizadetih z ukrepi delitve bremen, Ustavno sodišče opozarja, da je treba na tem mestu pojem "podrejeni upniki", kot ga uporablja SEU in kolikor se nanaša na slovensko pravno ureditev, razumeti tako, da zajema vse imetnike kvalificiranih pravic, ki niso delničarji.

pomoči, pogojene s predhodno porazdelitvijo bremena; (c) v zvezi s podrejenimi upniki je pomembno, da so podrejeni instrumenti finančni instrumenti, ki imajo nekatere značilnosti dolžniških in lastniških vrednostnih papirjev, kar pomeni, da so v primeru plačilne nesposobnosti izdajatelja teh instrumentov njihovi imetniki poplačani za imetniki navadnih obveznic, vendar pred delničarji; (č) ukrepi porazdelitve bremena, s katerimi je pogojena dodelitev državne pomoči banki s kapitalskim primanjkljajem, ne morejo povzročiti posega v lastninsko pravico podrejenih upnikov, ki ne bi nastal v stečajnem postopku, ki bi sledil, če pomoč ne bi bila dodeljena.

110. Izpodbijane določbe ZBan-1 so urejale izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank. Šlo je za prisilni in izredni ukrep, ki je dajal Banki Slovenije med drugim pooblastilo, da ob izpolnjenosti nekaterih z zakonom določenih pogojev z odločbo o izrednem ukrepu odloči, da delno ali v celoti prenehajo delnice bank. Na podlagi izpodbijane ureditve so delničarji s sprejetjem odločbe o izrednem ukrepu izgubili vse delnice v banki ali njihov del. To pomeni, da so izgubili tudi vse upravljalne in predvsem premoženjske pravice (to je pravico do dela dobička, pravico do ustreznega dela preostalega premoženja po likvidaciji ali stečaju družbe in prednostno pravico do nakupa novih delnic), ki iz teh delnic izhajajo. Banka Slovenije je imela na podlagi izpodbijane ureditve tudi pooblastilo, da z odločbo o izrednem ukrepu izreče, naj delno ali v celoti prenehajo vse kvalificirane terjatve upnikov do banke ali njihov del. To pomeni, da so upniki iz teh terjatev izgubili pravico do nadaljnjih (ne pa tudi preteklih) plačil obresti in do izplačila glavnice ob dospelosti.⁶⁹ Izpodbijana ureditev je omogočala tudi konverzijo kvalificiranih terjatev upnikov do banke v navadne delnice te banke, in sicer delno ali v celoti, ob upoštevanju vrednosti terjatev v skladu z 261.b členom ZBan-1. Upnik banke je na podlagi takega ukrepa postal njen delničar. Šlo je torej za spremembo upniško-dolžniškega razmerja med banko in njenim upnikom v korporacijsko razmerje med delničarjem in gospodarsko družbo (banko). Prej jasno določena (čeprav ne nujno brezpogojna) pravica do poplačila iz naslova terjatve do banke se je spremenila v delnico, ki daje sorazmerno bolj negotovo in vnaprej nedoločeno pravico do premoženjskih donosov, ki je odvisna od rezultatov poslovanja banke, pa tudi od odločitve skupščine delničarjev o izplačilu dividend.

111. Pri opredeljevanju do vprašanja, ali je ta ureditev posegala v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave imetnikov kvalificiranih pravic, je treba upoštevati kriterije, ki so bili odločilni za oceno, da izpodbijana ureditev ne posega v 2. člen Ustave (predvsem pogoji grozečega stečaja in nestabilnosti v finančnem sistemu države, odločitve države, da bo z javnofinančnimi sredstvi reševala zgolj navadne upnike bank, omejitve prava EU za dopustnost državnih pomoči, spoštovanje načela "noben upnik na slabšem kot v stečaju" in obstoj le formalnega posega v položaj prizadetih upravičencev). Izpodbijana ureditev je bila namreč sprejeta za primere, ko se kot edina možnost za nadaljevanje

⁶⁹ Če je bil del glavnice pred učinkovanjem izrednega ukrepa že izplačan z amortizacijskimi obroki, ga upravičenec seveda obdrži.

poslovanja banke ali za njegovo stabilno (izven stečaja) prenehanje kaže državna intervencija oziroma finančna pomoč bankam, kar po pravilih EU šteje za državno pomoč. Sprejeta je bila z namenom, da se omogoči izvedba ukrepov za krepitev stabilnosti bančnega sistema, ki jih predvideva ZUKSB, torej ukrepov, ki na podlagi pravil EU štejejo za državno pomoč.⁷⁰ Izbris ali konverzija kvalificiranih obveznosti je bil skrajni ukrep Banke Slovenije, ki naj prepreči ogroženost stabilnosti finančnega sistema v državi, ki je ključnega pomena za normalno delovanje gospodarstva in za uresničevanje pravic, zagotovljenih z Ustavo.

112. Izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank je bil torej izredna oblika insolvenčnega postopka. Šlo je za administrativni izredni ukrep, ki naj prepreči stečaj in omogoči nadaljnje poslovanje banke ali njeno nadzorovano prenehanje (likvidacijo – primerjaj 253.b člen ZBan-1). Z njegovim izrekom se je preprečila uvedba stečaja nad banko, v katerem imetniki banke glede na njeno finančno stanje ne bi bili poplačani ali bi bili poplačani delno, na način, da ti upniki tudi v tem posebnem administrativnem postopku reševanja banke prejmejo enako ali več. Iz Ustave namreč ne izhaja dolžnost države ali na drugi strani pravica upnika, da mu država povrne denar iz naslova zasebnih investicij, ki so se izkazale za ekonomsko neuspešne. Temeljni pogoj za izrek izrednega ukrepa na podlagi izpodbijane ureditve je bil, da noben upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ni mogel utrpeti večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke (peti odstavek 261.a člena ZBan-1). Spoštovano je bilo torej načelo, da noben upnik ne sme biti na slabšem kot v primeru stečaja banke (t. i. *no creditor worse off*). Iz navedenega razloga izrek ukrepa, katerega temeljna predpostavka je, da mora upravičenec po izbrisu ali konverziji vedno dobiti (ohraniti) vsaj toliko, kot bi mu ostalo v stečaju, že po naravi stvari ne more pripeljati do posega v pravico do zasebne lastnine. Oporekanje vlagateljev načelu, da se vrednost sredstev banke določa ob predpostavki nedelujočega podjetja, ni prepričljivo. Vrednost, ki bi jo v primeru, da izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti ne bi bil izrečen, prejeli kvalificirani imetniki pravic, je prav vrednost terjatev do nedelujočega podjetja, to je podjetja v stečaju. Vsaka drugačna ocena vrednosti bi bila tako tista, ki ne bi omogočala določitve poštene vrednosti. Ocena vrednosti sredstev posamezne banke v konkretni situaciji glede na njeno ekonomsko stanje (brez upoštevanja državne pomoči) je torej tista, ki lahko pripelje do tega, da imetniki kvalificiranih obveznosti ne dobijo nič ali dobijo manj, kot so na podlagi svojega pravnega razmerja z banko pričakovali. Ob tem se izkaže, da imetniki kvalificiranih pravic na podlagi izpodbijane ureditve ekonomsko niso prikrajšani. Če upravičenci, ki so bili prizadeti z izrednimi ukrepi Banke Slovenije iz 56.

⁷⁰ Stališče zakonodajalca, ki se mu pridružujeta tudi Vlada in Banka Slovenije, je, da ukrepi za sanacijo bank na podlagi ZUKSB pomenijo ukrepe, ki štejejo za državno pomoč po pravilih EU. Temu stališču ni moč oporekati. Gre namreč predvsem za vprašanje, ali so ukrepi izvedeni pod tržnimi pogoji ali ne. ZUKSB pa predvideva le ukrepe za sanacijo bank v težavah, v katerih izvedba ukrepov pod tržnimi pogoji sploh ni več mogoča (primerjaj Predlog ZUKSB, Poročevalec DZ, 21. 9. 2012). Tako ne držijo navedbe vlagateljev, da se dokapitalizacija banke, ki je v pretežni lasti države, ne more šteti za državno pomoč.

točke obrazložitve te odločbe, menijo, da so bile v konkretnih postopkih izreka izrednih ukrepov uporabljene napačne predpostavke, morajo to uveljavljati v ustreznih postopkih.

113. Člen 67 Ustave se v prvem odstavku glasi: "Zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija." To pomeni, da je gospodarska funkcija lastnine položena v samo ustavno opredelitev pojma lastninske pravice in prihaja do izraza predvsem pri stvareh in pravicah, ki so namenjene gospodarskemu poslovanju ali so v vsebinski zvezi z njim. To velja tudi za kvalificirane pravice vlagateljev v banke. Ko se izkaže, da so finančni instrumenti bančnih vlagateljev brez ekonomske vrednosti, tako da v stečajnem postopku svojemu imetniku ne bi prinesli nobenega iztržka, je gospodarska funkcija lastnine na njih na neki način že prenehala. V ekonomsko primerljivem položaju so imetniki kvalificiranih pravic, in to še pred tem, ko te prenehajo ali so konvertirane⁷¹ na podlagi presojanega izrednega ukrepa. Glede na navedeno izpodbijana ureditev ni v neskladju s 33. členom v zvezi s 67. členom Ustave.

114. Vlagatelji zatrjujejo, da je izpodbijana ureditev tudi v neskladju z 69. členom Ustave. Člen 69 Ustave se nanaša le na odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini, za kar pri obravnavani ureditvi ne gre.

B. – VI.

Ocena skladnosti s pravico do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave)

115. Vlagatelji med drugim zatrjujejo, da pomeni izpodbijana ureditev nedopusten poseg v pravico do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave). V tem okviru izpostavljajo predvsem to, da imetniki kvalificiranih pravic nimajo zahtevkov do bank izdajateljic in da ne morejo doseči sodne presoje zakonitosti odločb Banke Slovenije. Tudi odškodninsko varstvo naj ne bi bilo ustrezno. Ker se ti očitki po vsebini nanašajo le na 346., 347., 350. in 350.a člen ZBan-1, je Ustavno sodišče s tega vidika ocenjevalo le ustavnost navedenih določb ZBan-1. Ustavno sodišče je tudi argumente vlagateljev, ki se nanašajo na učinkovitost, dostopnost podlag za odločanje Banke Slovenije in možnost utemeljevanja tožbenih trditev, obravnavalo v okviru ocene skladnosti izpodbijanih določb s pravico do sodnega varstva.

116. Prvi odstavek 23. člena Ustave določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Pravica do sodnega varstva zagotavlja možnost predložitve zadeve sodišču, ki bo o zadevi v razumnem času vsebinsko (meritorno)

⁷¹ Pri konverziji instrumentov določena vrednost njihovim imetnikom še ostane, saj je bila gospodarska funkcija lastnine v določeni meri še ohranjena.

odločilo. Gre torej za jamstvo odločitve o pravicah in obveznostih oziroma odločitve o tem, ali je pravovarstveni zahtevek po materialnem pravu utemeljen ali neutemeljen. Sodno varstvo mora biti učinkovito, kar pomeni, da lahko prizadeti učinkovito brani svoje pravice, interese in pravne koristi. Pri dosedanjem opredeljevanju vsebine pravice do sodnega varstva je Ustavno sodišče vedno izhajalo iz splošne premise, v skladu s katero ni namen Ustave, da bi človekove pravice priznala zgolj formalno in teoretično, pač pa je ustavna zahteva, da mora biti zagotovljena možnost njihovega učinkovitega in dejanskega izvrševanja (odločba Ustavnega sodišča št. Up-209/99 z dne 9. 12. 1999, OdlUS VIII, 301). Pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave ne pomeni pravice do točno določenega sodnega postopka.⁷² Sodno varstvo zoper odločitve državnih organov (tudi zoper upravne odločbe) se lahko zagotavlja tudi v kakšnem drugem (npr. pravnem) postopku ali v postopku pred drugim (ne pa upravnim) sodiščem in v obsegu, ki ustreza naravi pravnega razmerja.⁷³

117. Postopek sodnega varstva proti odločbi Banke Slovenije o izrednem ukrepu (tudi odločbi o izbrisu ali konverziji kvalificiranih obveznosti) je bil urejen pretežno v pododdelku 10.2.2 ZBan-1, ki je obsegal člene 346 do 350a ZBan-1 (glej prvi odstavek 346. člena ZBan-1). Če ni bilo v pododdelku 10.2.2 ZBan-1 drugače določeno, so se v postopku sodnega varstva proti odločbi o izrednem ukrepu uporabljale določbe pododdelka 10.2.1 ZBan-1 (drugi odstavek 346. člena ZBan-1). Pododdelek 10.2.1 ZBan-1 je vseboval tudi drugi odstavek 337. člena ZBan-1, ki je določal, da se za postopek sodnega varstva proti odločbam Banke Slovenije smiselno uporablja Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1).⁷⁴ Že iz splošnih določb pododdelka 10.2.1 ZBan-1 je izhajala težnja k hitrosti in učinkovitosti sodnega varstva zoper odločbe Banke Slovenije: šlo je za nujne zadeve, o katerih sodišče odloča prednostno (340. člen ZBan-1), rok za tožbo in odgovor na tožbo je bil petnajst dni (341. člen ZBan-1), tožnik pred sodiščem ni smel navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov (342. člen ZBan-1), sodišče preizkusi odločbo Banke Slovenije v mejah tožbenega zahtevka in le v mejah razlogov, ki so navedeni v tožbi, pri tem pa pazi po uradni dolžnosti zgolj na bistvene kršitve določb postopka iz tretjega odstavka 27. člena ZUS-1 (343. člen ZBan-1), sodišče odloča praviloma brez obravnave (344. člen ZBan-1), proti sodbi oziroma sklepu, izdanemu v postopku sodnega varstva, ni pritožbe (345. člen ZBan-1). Odločba Banke Slovenije o izrednem ukrepu se je vročila banki in po pravilih za osebno vročitev tudi vsem članom uprave banke (tretji odstavek 353. člena ZBan-1).⁷⁵ Tako kot je to veljalo za večino drugih odločb Banke Slovenije, je tudi ta

⁷² Ustavno sodišče je navedeno stališče že sprejelo v 19. točki odločbe št. U-I-18/02.

⁷³ Primerjaj z 12. točko odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-169/00 z dne 14. 11. 2002 (Uradni list RS, št. 105/02, in OdlUS XI, 231).

⁷⁴ To pomeni, da o tožbah proti odločbam Banke Slovenije o izrednem ukrepu odloča Upravno sodišče (11. člen ZUS-1).

⁷⁵ Stranka postopka nadzora nad banko ni bila le banka, pač pa so bile stranke tudi člani uprave banke (352. člen ZBan-1). Tudi izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti je bil ukrep nadzora (glej 5. točko drugega odstavka 223. člena ZBan-1).

odločba postala izvršljiva – v primeru konstitutivnih odločb torej tedaj učinkuje – s svojo dokončnostjo (prvi odstavek 378. člena ZBan-1).⁷⁶

118. Banka je lahko v svojem imenu vložila tožbo proti odločbi Banke Slovenije o izrednem ukrepu, kar je v primeru utemeljenosti njenih argumentov pripeljalo do ugotovitvene sodbe Upravnega sodišča, da je odločba Banke Slovenije nezakonita in da niso bili podani pogoji za prenehanje ali konverzijo kvalificiranih obveznosti. Za izredni ukrep izbrisa ali konverzije kvalificiranih pravic je treba z razlago ugotoviti, da je bil "nepovraten" oziroma njegovih učinkov več ni mogoče izničiti. Člen 350 ZBan-1 je za vse izredne ukrepe določal, da sodišče tudi ob ugotovljeni nezakonitosti ne more odpraviti odločbe, ki je njihova pravna podlaga, oziroma (niti za naprej) odstraniti njihovih učinkov. Vendar je (vsaj) za izbris ali konverzijo treba sprejeti stališče, da tega ni mogla storiti niti sama Banka Slovenije, ki je imela sicer v 255.b členu ZBan-1 pooblastilo, da po odpravi razlogov za izrečni izredni ukrep izda odločbo o prenehanju izrednega ukrepa.⁷⁷ Izredni ukrep iz 261.a člena ZBan-1 je imel po naravi stvari za posledico nepovratne spremembe takrat danega bančnega kapitala. Prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti sta vedno povezana s spremembami osnovnega kapitala (v vsakem primeru z zmanjšanjem, praviloma tudi z naknadnim povečanjem zaradi krepitve banke). Že opravljenih in v sodni register vpisanih sprememb osnovnega kapitala (pa tudi že opravljenih izbrisov hibridnih in podrejenih instrumentov z njihovimi amortizacijskimi načrti in roki zapadlosti) ni mogoče izničiti, kot da jih ne bi bilo.

119. Možnosti imetnikov kvalificiranih pravic, da vplivajo na to, da banka navedeno tožbo dejansko vloži oziroma že začeti postopek nadaljuje, so bile v formalnem smislu omejene na delničarje, in sicer prek njihove pravice imenovati na skupščini delničarjev (sklicani na zahtevo desetine osnovnega kapitala) osebe, ki v postopku sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije zastopajo banko.⁷⁸ Imetnikom izbrisanih oziroma konvertiranih kvalificiranih pravic na podlagi izpodbijane ureditve ni bilo omogočeno, da bi lahko v svojem imenu sodno izpodbijali (v sodnem postopku nastopali kot stranke, tožniki) konstitutivno dokončno odločbo Banke Slovenije, saj jim 347. člen ZBan-1 ni priznaval aktivne legitimacije v takem sporu. Navedeno velja kljub dejstvu, da so bile z omenjeno odločbo javnopravnega organa lahko prizadete tudi njihove pravice (izničene, okrnjene, degradirane). Imetnikom izbrisanih oziroma konvertiranih kvalificiranih pravic pa je na

⁷⁶ Pri tem je pomembno, da proti odločbam Banke Slovenije ni bilo pritožbe (drugi odstavek 334. člena ZBan-1).

⁷⁷ V primeru dejansko že opravljenih izbrisov kvalificiranih obveznosti sprejetje odločb o prenehanju izrednih ukrepov v bankah ni pomenilo ponovne "oživitve" kvalificiranih obveznosti; pomenilo je le, da so za banko prenehali učinki iz 255.a člena ZBan-1, torej prenehanja pooblastil in pristojnosti nadzornim svetom in skupščinam bank (glej npr. odločbo o prenehanju izrednih ukrepov v NLB, opr. št. 24.20-021/13-012 z dne 18. 12. 2013).

⁷⁸ Navedeno ne pomeni, da zakonodajalec ne bi (ob upoštevanju prevladujočega javnega interesa) mogel zagotoviti ustavnoskladnega (upravno) sodnega varstva imetnikom (lastniških) vrednostnih papirjev, v položaj katerih je bilo z odločbami Banke Slovenije o izrednih ukrepih poseženo, vendar pa takšne ureditve Ustava ne zahteva.

podlagi izpodbijane ureditve vendarle bilo na voljo drugačno sodno varstvo v obliki odškodninske tožbe iz prvega odstavka 350.a člena ZBan-1.

120. Za uspeh imetnikov kvalificiranih pravic v tej odškodninski pravdi proti Banki Slovenije zaradi izrečenega izrednega ukrepa izbrisa ali konverzije sta bila potrebna izkaz škode in vzročne zveze prav med izrednim ukrepom in to škodo tožnikov (ker je škoda, ki je nastala zaradi učinkov izrednega ukrepa, višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen). Odškodninske odgovornosti Banke Slovenije po 350.a členu ZBan-1 ne gre 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, saj iz besedila ni razvidno, da bi bila protipravnost ravnanja Banke Slovenije podlaga za njeno odškodninsko odgovornost. Besedilo izpodbijane določbe se je zgolj sklicevalo na 223.a člen ZBan-1, ki je opredeljeval merila za dolžno skrbnost Banke Slovenije pri izvajanju nadzora, ni pa omejeval odškodninske odgovornosti zgolj na primere, ko bi Banka Slovenija postopala izven okvira dolžne skrbnosti, tj. protipravno. Pravico do povračila škode je imela tako po izpodbijani določbi vsaka oseba, katere pravice so bile prizadete zaradi učinkov odločbe Banke Slovenije o izrednem ukrepu, pri čemer je moral tožnik dokazati, da je škoda, ki mu je nastala zaradi učinkov izrednega ukrepa, višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen, izhajajoč pri tem iz dejstev in okoliščin, kakršna so bila v času odločanja Banke Slovenije in jih je imela pred očmi ali pa bi jih morala imeti pred očmi Banka Slovenije. To pa je bilo tedaj, ko bi tožnik v stečajnem postopku nad banko dobil več, kot mu je preostalo po izvršenem izbrisu ali konverziji finančnega instrumenta, oziroma bi celo dobil celotno vrednost iz finančnega instrumenta, ker stečaj (razume se, da po finančnem stanju ob izreku izrednih ukrepov in brez upoštevanja učinkov izrečenih izrednih ukrepov) sploh ne bi bil začel. To pa na primer zato, ker bi bile ocene dejstev, ki bi jih pripravila Banka Slovenije, zmotne in zato razlogov za izredne ukrepe ne bi bilo ter tudi stečajni razlog sploh ne bi bil podan.

121. Ustavno sodišče je moralo najprej presoditi, ali je dejstvo, da je bilo z izrednim ukrepom prizadetim osebam na voljo le opisano drugačno sodno varstvo, posegalo v pravico do sodnega varstva po prvem odstavku 23. člena Ustave. Vendar ni zahteva te določbe Ustave, da imajo imetniki kvalificiranih pravic na voljo upravni spor. Ustava namreč ne zahteva točno določenega sodnega postopka. Drugačno sodno varstvo iz ZBan-1 je samo po sebi pomenilo le način uresničevanja pravice do sodnega varstva v smislu drugega odstavka 15. člena Ustave. Tožniki so namreč lahko (tudi le) z odškodninskim varstvom, o katerem se odloča v sodnem postopku, polno in celovito zavarovali svoje premoženjske interese, ki so jih imeli na podlagi premoženjskega vložka v banke. Spomniti je treba, da iz besedila izpodbijane določbe ne sledi, da bi jim ZBan-1 kakorkoli krnil pravico do popolne odškodnine v primeru, če se ugotovi, da je bila odločitev Banke Slovenije zmotna in da zato zaradi izrečenih izrednih ukrepov trpijo premoženjsko prikrajšanje (primerjaj prejšnjo točko obrazložitve). Ustavnosodna presoja zakonske ureditve, ki po vsebini ne pomeni omejitve posamezne človekove pravice, je

nujno zadržana. Ustavno sodišče v tem okviru predvsem preizkuša, ali je izpodbijana ureditev razumna. Že izvršenega izbrisa ali konverzije kvalificiranih pravic dejansko ni mogoče povrniti v prejšnje stanje. Ker je interes vlagateljev tipičen premoženjski interes,⁷⁹ prizadetost katerega je mogoče učinkovito sanirati s prisoditvijo polne denarne odškodnine, izpodbijane rešitve, ki je imetnikom izbrisanih in konvertiranih kvalificiranih pravic namesto izpodbijanja odločbe Banke Slovenije v upravnem sporu omogočala drugačno sodno varstvo v pravnem postopku, pri čemer je bil njihov zahtevak omejen na plačilo odškodnine, v temelju ni moč šteti za nerazumne.

122. Samo to, da je zakonodajalec sodno varstvo imetnikov kvalificiranih pravic v 350.a členu ZBan-1 uredil prek pravice do odškodnine, o kateri se odloča v sodnem postopku, torej samo po sebi še ni bilo poseg v pravico do sodnega varstva in s tega vidika z njo ni bilo v neskladju. Vendar je pomembno, ali je bil način uresničevanja pravice do sodnega varstva, gledano kot celota, tak, da je zadoščal zahtevi po učinkovitem sodnem varstvu iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Če ni bil, je zakonodajalec posegel v navedeno pravico. Odškodninsko varstvo je bilo namreč po ZBan-1 edina možnost, da bančni vlagatelji zavarujejo svoje, z ukrepom izbrisa oziroma konverzije prizadete premoženjske interese. Bistveno načelo varstva investitorjev po izpodbijanih določbah ZBan-1 (noben upnik na slabšem) je bilo lahko zagotovljeno le s polnim in učinkovitim odškodninskim pravnim varstvom.

123. Bančni vlagatelji med drugim trdijo, da zaradi nedostopnosti podatkov ne bodo mogli ustrezno utemeljiti in dokazati tožbenih trditev v odškodninskih sporih.⁸⁰ Ta očitke drži. Tožnikom v odškodninskih sporih je, ker ne vedo in ne morejo vedeti, na podlagi katerih in kakšnih specifičnih ekonomsko-finančnih ocen se je Banka Slovenije v konkretnem primeru lahko odločila za tako radikalen ukrep, kot je izbris oziroma konverzija, oteženo oblikovanje in substanciranje že temeljne trditvene podlage v zvezi z obstojem predpostavk odškodninske odgovornosti. Tožnikom v fazi pred vložitvijo tožbe izpodbijana ureditev ni zagotavljala dostopa do informacij in podatkov v zvezi z oceno vrednosti sredstev bank in druge dokumentacije Banke Slovenije ter jim ni zagotavljala informacij o podrobnostih poslovanja bank. To krni učinkovitost njihovega

⁷⁹ Navedeno velja še toliko bolj ob upoštevanju temeljnih predpostavk za izrek ukrepa prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke iz 253.a člena ZBan-1 in obveznosti Banke Slovenije za izrek navedenega ukrepa iz 261.a člena ZBan-1. V pogojih, ko banki grozi stečaj, je namreč tudi kompleksen skupek premoženjskih in upravljavskih pravic delničarja mogoče reducirati na njegov interes, da za svojo naložbo v banko iztrži morebitno še obstoječo (njeno) premoženjsko vrednost (če so za to izpolnjeni pogoji).

⁸⁰ V tej zvezi Ustavno sodišče sicer opozarja na to, da sodišče v odškodninski pravdi uporablja določbe Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo in 45/08 – v nadaljevanju ZPP), ki tožnikom omogočajo pridobitev vseh dokazno pomembnih listin, tako od nasprotne stranke (Banka Slovenije) kot od tretjih oseb (členi 226 do 228 ZPP). Če bi pri katerem od dokumentov, ki se nanašajo na konkretni izbris ali konverzijo kvalificiranih obveznosti, šlo za tajne podatke po Zakonu o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10 in 60/11 – ZTP), je treba v zvezi z dostopom strank pravnega postopka do teh dokumentov upoštevati tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-134/10 z dne 24. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 92/13, in OdlUS XX, 9).

odškodninskega varstva. Pravovarstvene možnosti tožnikov bi bile učinkovite le ob možnosti polnega vpogleda v listine v zvezi z izbrisom ali konverzijo, s katerimi je razpolagala Banka Slovenije, po katerem jim mora ostati še zadosten čas za pripravo tožbenega zahtevka.⁸¹

124. Poleg navedenega učinkovitost odškodninskega varstva pod pogoji iz prvega odstavka 350.a člena ZBan-1 krni tudi okoliščina, da morajo imetniki izbranih in konvertiranih kvalificiranih pravic dokazati, da je škoda, ki je nastala zaradi učinkov izbrisa/konverzije, višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen. Pri tem gre za kontekst izrazito strokovno zahtevnega spora, ki se rešuje v pravnem postopku in izhaja iz načela prirejenosti strank, kljub temu da je Banka Slovenije kot regulator z vpogledom v vse podrobnosti delovanja bančnega sistema dejansko strokovno, kadrovsko in informacijsko mnogo močnejša od tipičnega vlagatelja v kvalificirana bančna upravičenja. Primerjava položajev Banke Slovenije in (potencialnih) tožnikov kaže na bistveno in pomembno neravnotežje v številnih elementih, ki imajo lahko pomembne posledice za procesno ravnotežje v postopkih odškodninskega sodnega varstva, ki so bili z ukrepom prizadetim osebam na voljo po prvem odstavku 350.a člena ZBan-1. To lahko pomembno vpliva na dejanske možnosti tožnikov za uspeh v pravnih proti Banki Slovenije. To neravnotežje bi lahko sanirala le posebna, naravi spornih razmerij prilagojena pravila vodenja pravnega postopka. Zaupanje vlagateljev (sedanjih in bodočih) v razumno varnost naložb v kvalificirane obveznosti bank bi lahko ustvarila le ureditev, po kateri bi morala Banka Slovenije jasno izkazati, zakaj je bil ukrep, ki je prizadel njihove naložbe, v okoliščinah primera potreben.

125. Nadalje je treba opozoriti na to, da lahko že samo (potencialno) število tožnikov, ki jih je mogoče v navedenih sporih utemeljeno pričakovati, pomeni znatno breme⁸² za sodni sistem, kljub dejstvu, da ZPP v 279.b členu predvideva tudi možnost t. i. vzorčnih postopkov. Upoštevati je namreč treba, da ZPP 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 Slovenije. Imetniki izbranih in konvertiranih kvalificiranih pravic, ki želijo izkoristiti svoje odškodninsko sodno varstvo po prvem odstavku 350.a člena ZBan-1 proti Banki Slovenije, bi morali proti njej nastopiti posamično, kot posamezniki, ki v splošnem niso v primernem položaju, da bi glede na naravo lastnega razmerja do posamezne banke sploh lahko učinkovito uveljavljali razloge,⁸³ ki se po naravi stvari dotikajo kompleksnih vprašanj

⁸¹ V zvezi z ureditvijo težave informacijskega neravnovesja v primeru prava varstva konkurence glej npr. 5. člen Direktive 2014/104/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o nekaterih pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe po nacionalnem pravu za kršitve določb konkurenčnega prava držav članic in Evropske unije (UL L 349, 5. 12. 2014).

⁸² Nesorazmerna obremenitev pravosodja ima lahko potencialno negativne učinke na ustavno zajamčeno učinkovitost sodnega varstva.

⁸³ Že v smislu zadostitve minimalni trditveni podlagi, da se bo njihova tožba sploh štela za popolno, in tudi širše, v kontekstu celotnega spora.

bančnega poslovanja in vrednotenja njihovih sredstev (in ki so upoštevni tudi za odločanje v odškodninskem sporu).⁸⁴

126. Ugotovitve, navedene v 123. do 125. točki obrazložitve te odločbe, odločilno vplivajo na oceno učinkovitosti sodnega varstva imetnikov izbranih in konvertiranih kvalificiranih pravic. S tem, ko se je zakonodajalec odločil za določitev posebnega načina izvrševanja pravice do sodnega varstva, vendar pri njem ni upošteval vseh značilnosti dejansko šibkejšega položaja bančnih vlagateljev kot (potencialnih) tožnikov v primerjavi z Banko Slovenije, je okreplil in potenciral že sicer obstoječe neravnotežje med njimi in Banko Slovenije ter pomembno zmanjšal njihove možnosti za uspeh s tožbenimi zahtevki. S tem je posegel v njihovo pravico do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Poseg vanjo je ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega, tj. presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu, če pred tem ugotovi, da omejitev temelji na ustavno dopustnem cilju (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02).

127. Iz besedila samega ZBan-1 z uporabo t. i. systemske in namenske razlage, iz širšega pravnega konteksta, znotraj katerega se nahajajo izpodbijane določbe, iz pripravljanih gradiv predlagatelja ZBan-1L⁸⁵ ter iz odzivov Državnega zbora in Vlade na zahteve in pobude izhaja, kaj je bil cilj ukrepa izbris oziroma konverzija kvalificiranih obveznosti. Zakonodajalec je želel ustvariti podlago za (s pravom EU skladno) sanacijo bank v težavah z javnimi sredstvi oziroma z državno pomočjo ali – če nadaljnje poslovanje neke banke ne bi bilo mogoče – vsaj za preprečitev kaotičnega in nenadzorovanega zdrs v stečajni postopek. Tako naj bi ravnal, da bi se ohranila stabilnost finančnega sistema,⁸⁶ ki jo je mogoče opredeliti v širšem smislu kot stanje, v katerem se preprečujejo ali ohranjajo pod nadzorom negativni učinki, ki bi se utegnili iz "obolele" banke razširiti na druge dele finančnega in gospodarskega sistema (na druge

⁸⁴ V zvezi s tem glej npr. postopek sodnega preizkusa primernosti denarne odpravnine po 388. členu v zvezi s 605. do 615. členom ZGD-1 oziroma druge postopke kolektivnega pravnega varstva skupin tožnikov v enakih ali podobnih dejanskih in pravnih položajih v nekaterih pravnih redih.

⁸⁵ Predlog ZBan-1L (str. 2) navaja, da je pogoj za izvedbo ukrepov za krepitev stabilnosti bank, da bo banka po izvedenih ukrepih sposobna poslovati samostojno, torej brez nadaljnjih državnih pomoči, ali pa se bo v banki izvedla nadzorovana likvidacija. "Namen zakona je omogočiti izvedbo ukrepov za krepitev stabilnosti bank v skladu z ZUKSB in tako posledično zvišati bonitetne ocene države in posameznih bank. Evropska komisija (DG COMP) je Republikli Sloveniji sporočila, da se bodo za izvedbo ukrepov v slovenskih bankah uporabljala nova pravila o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize. Nova pravila vključujejo določbe o porazdelitvi bremena med delničarji in podrejenimi upniki." Glej Predlog ZBan-1L, str. 4.

⁸⁶ Glej 4. točko prvega odstavka 253.a člena ZBan-1 ter drugi in tretji odstavek 254. člena ZBan-1.

finančne družbe, na finančne trge kot celoto ter na vlagatelje in druge subjekte v splošnem smislu).⁸⁷

128. Vendar zajema omenjeni cilj zakonodajalca dejansko le tisti namen, zaradi katerega je bila v ZBan-1 umeščena možnost izbrisa oziroma konverzije kvalificiranih pravic. Iz ZBan-1 in gradiv, s katerimi razpolaga Ustavno sodišče, ne izhaja obstoj kakšnega posebnega cilja, zaradi katerega bi bil potreben ocenjevani poseg v pravico do sodnega varstva, ki se kaže v tem, da sodno varstvo upravičencev iz kvalificiranih obveznosti ni urejeno na učinkovit način, čeprav se odvija po izrečenih izrednih ukrepih in čeprav je po naravi stvari takšno, da ne more vplivati na samo učinkovanje ukrepa. Če ni izkazan ustavno dopusten cilj za poseg v pravico do sodnega varstva (tretji odstavek 15. člena Ustave), je ta protiustaven. Ustavno sodišče temu dodaja, da (ne da bi se bilo treba opredeljevati do primernosti in ožje sorazmernosti posega) presojeni poseg v pravico do sodnega varstva (tudi če bi bil izkazan kakšen ustavno dopusten cilj za poseg) ne bi mogel biti nujen, v smislu, da tega cilja ne bi bilo mogoče doseči z blažjim posegom ali brez posega. To je jasno razvidno že iz dejstva, da bi zakonodajalec lahko sodno varstvo imetnikov kvalificiranih pravic uredil na način, da bi zadostil zahtevi po njihovi učinkovitosti, ob upoštevanju kriterijev iz 123. do 125. točke obrazložitve te odločbe.

129. Glede na navedeno v 121. točki obrazložitve te odločbe člani 346, 347 in 350 ZBan-1 niso bili v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

130. Iz razlogov, navedenih v 123. do 125. točki obrazložitve te odločbe, pa je v ZBan-1 obstajala protiustavna pravna praznina zaradi odsotnosti posebnih procesnih pravil za odškodninske spore imetnikov izbrisanih ali konvertiranih kvalificiranih pravic proti Banki Slovenije. Zato je bil 350.a člen ZBan-1 v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave (1. točka izreka).

131. Člen 265 ZRPPB se glasi: "Postopki sodnega varstva zoper odločbe Banke Slovenije, ki so bile izdane pred uveljavitvijo tega zakona, se končajo po določbah Zakona o bančništvu." To pomeni, da 265. člen ZRPPB zahteva uporabo protiustavnega 350.a člena ZBan-1 tudi po prenehanju njegove veljavnosti. Člen 30 ZUstS določa, da pri odločanju o ustavnosti predpisa Ustavno sodišče ni vezano na predlog iz zahteve oziroma pobude. Ustavno sodišče lahko oceni tudi ustavnost drugih določb istega ali drugega predpisa, katerih ocena ustavnosti ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve. Ker je 265. člen ZRPPB podlaga za nadaljnjo uporabo protiustavnih določb ZBan-1, je v zadostni medsebojni zvezi z njimi, da

⁸⁷ Predlog ZBan-1L, str. 3, navaja, da bi se zaradi prepletenosti bank z drugimi finančnimi institucijami s stečajem banke okužile druge finančne institucije. Simptoma okužbe bi bila znižanje plačilne sposobnosti in ravni kapitala. S stečajem bank bi prenehale nekatere kritične funkcije (npr. plačilne storitve), kar bi dodatno obremenilo gospodarstvo in oslabilo finančno stabilnost. Poslovanje drugih bank bi se okužilo tudi zaradi navala na banke ("bank run"), ker bi varčevalci pospešeno dvigovali svoje vloge.

je Ustavno sodišče po koneksiteti začelo postopek za oceno njegove ustavnosti. Člen 265 ZRPPB zapoveduje uporabo (med drugim) 350.a člena ZBan-1, ki je v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Iz teh razlogov je zato tudi sam v neskladju s to pravico. Ker gre za to, da zakon v neskladju z Ustavo ne ureja posameznih vprašanj, je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS ugotovilo njegovo protiustavnost (2. točka izreka). V skladu z drugim odstavkom navedenega člena bo zakonodajalec moral poskrbeti za ureditev, ki bo omogočala ustavnoskladno uveljavitev pravice do sodnega varstva za vse morebitne že vložene in bodoče odškodninske tožbe v zvezi z izbrisi kvalificiranih pravic na podlagi ZBan-1. Ustavno sodišče je zakonodajalcu določilo šestmesečni rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti (3. točka izreka).

132. Ustavno sodišče je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločitve o ugotovitvi protiustavnosti izpodbijane ureditve, da bi zavarovalo pravico do sodnega varstva, dokler se zakonodajalec ne odzove na ugotovljeno protiustavnost (4. in 5. točka izreka). Za že vložene in v prihodnosti (a pred uveljavitvijo nove ustavnoskladne ureditve) vložene odškodninske tožbe je namreč treba z *ex lege* prekinitvijo pravnih postopkov zagotoviti, da se bodo že od začetka, za vse imetnike kvalificiranih pravic obravnavale pod novimi, ustavnoskladnimi pogoji, ki jih mora zakonodajalec šele doreči. Prav tako je z odložitvijo začetka teka zastaranja treba prihodnjim odškodninskim tožnikom omogočiti, da lahko počakajo s pripravo in vlaganjem odškodninskih tožb na novo ureditev.

B. – VII.

Ocena skladnosti z načelom enakosti iz 14. člena Ustave

133. Vlagatelji zatrjujejo, da je izpodbijana ureditev v več delih tudi v neskladju z načelom enakosti. Splošno načelo enakosti pred zakonom, ki ga zagotavlja drugi odstavek 14. člena Ustave, zavezuje zakonodajalca, da bistveno enake položaje ureja enako (glej na primer odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-147/12 z dne 29. 5. 2013, Uradni list RS, št. 52/13, in OdlUS XX, 7, št. U-I-76/11 z dne 14. 6. 2012, Uradni list RS, št. 71/12, št. U-I-68/04 z dne 6. 4. 2006, Uradni list RS, št. 45/06, in OdlUS XV, 26, in št. U-I-120/08 z dne 9. 4. 2009, Uradni list RS, št. 32/09, in OdlUS XVIII, 18). Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja. Poleg položajev, ki ju primerjamo med seboj, pomeni predmet pravnega urejanja tretji element primerjave (*tertium comparationis*) – to je vrednostno merilo primerjave, glede na katero dva položaja primerjamo med seboj (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-147/12).

134. Vlagatelji zatrjujejo, da so bili imetniki podrejenih obveznic glede na sicer primerljivo naravo teh obveznic z bančnimi depoziti neutemeljeno v neenakem položaju z imetniki

depozitov pri bankah, pa tudi v neenakem položaju z vsemi drugimi upniki bank. Poleg tega naj bi bili imetniki podrejenih obveznic tudi neutemeljeno izenačeni z delničarji bank, ker naj v primerjavi z delničarji ne bi imeli vpliva na upravljanje banke. Obravnavana položaja imetnika podrejenih obveznic banke in imetnika bančnih depozitov nista bila enaka, ker so podrejene obveznice bistveno bolj tvegan pravni instrument, ki (drugače od depozitov) ni tipično namenjen množičnemu zbiranju sredstev od malih varčevalcev, ni zavarovan s posebnim jamstvom in je tudi slabše rangiran v insolvenčnih postopkih. Zato sta bila ta položaja lahko utemeljeno obravnavana različno. Povsem enak zaključek velja tudi za primerjavo imetnika podrejenih obveznic z drugimi (navadnimi) upniki banke; ti so uživali v insolvenčnih postopkih prednost pred imetniki podrejenih obveznic in v splošnem niso bili dolžni računati z enakimi ali primerljivimi tveganji. Glede zatrjevanega enakega obravnavanja imetnikov podrejenih obveznic banke in delničarjev banke pa je treba ugotoviti, da ti niso bili obravnavani enako. Preden je prišlo do konverzije podrejenih obveznic v navadne delnice banke, so morali delničarji v celoti prispevati k izgubi banke, in sicer tako, da so delnice banke prenehale v celoti (primerjaj 2. točko tretjega odstavka 261.a člena in prvi odstavek 261.c člena ZBan-1). Enako so morale biti pred izbrisom podrejenih obveznic razveljavljene vse delnice banke (primerjaj 2. točko drugega odstavka 261.a člena ZBan-1). To pomeni, da so bili delničarji bank v bistveno slabšem in ne enakem položaju kot imetniki podrejenih obveznic bank.

135. Vlagatelji nadalje menijo, da je bilo enačenje večinskih lastnikov z manjšinskimi glede odgovornosti za situacijo nesprejemljivo. Člen 261a ZBan-1 naj bi bil protiustaven, ker ni razlikoval med manjšinskimi delničarji in delničarji s kvalificiranim deležem, s čimer naj bi bilo kršeno načelo, da morajo biti enaki obravnavani enako, različni pa različno. Položaji večinskih in manjšinskih delničarjev so v bistvenem elementu (prav glede tega, da so oboji delničarji, ne pa upniki banke) enaki, zato ne more biti govora o neutemeljenem enakem obravnavanju različnih položajev.

136. Vlagatelji se sprašujejo, zakaj ni bila podobna možnost "razlastnitvenja" uzakonjena tudi za delničarje drugih gospodarskih družb v težavah (ne le bank), kjer neodvisni cenilec oceni vrednost kapitala na nič. Ustavno sodišče glede teh zatrjevanj vlagateljev ugotavlja, da ne gre za enake položaje. Zaradi velikega pomena bank za nacionalno gospodarstvo in zaradi neprimernosti stečajnega postopka nad banko za uresničitev cilja ohranitve stabilnosti finančnega sistema položaj bank ni enak položaju drugih gospodarskih družb.

137. Vlagatelji izpostavljajo, da določene banke kljub pozivom niso izvedle predčasnih odkupov določenih podrejenih obveznic, medtem ko so iste ali druge banke to storile glede drugih obveznic. Zato menijo, da so se imetniki različnih izdaj (v formalnem smislu pa enakih) podrejenih obveznic neutemeljeno znašli v različnih pravnih položajih. Izvajanje predčasnih odkupov podrejenih obveznic je predmet poslovne politike posamezne banke, in različnost položajev, na katero opozarjajo vlagatelji, ni bila stvar ZBan-1.

138. Vlagatelji tudi menijo, da se slovensko pravo (in z njim možnost prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank) uporablja le za imetnike podrejenih obveznic, izdanih v Republiki Sloveniji, na primer podrejenih obveznic NLB 26, ne pa tudi za imetnike podrejenih obveznic slovenskih bank, izdanih v tujini, na primer podrejenih obveznic NLB XS0208414515, ki so podvržene angleškemu pravu in jurisdikciji angleških sodišč. Zakonodajalec naj bi ravnal arbitrarno, ker za različno ureditev položaja imetnikov podrejenih obveznic iste banke glede na kraj njihove izdaje (na primer v Republiki Sloveniji ali na tujih borzah) ne obstajajo razumni in stvarni razlogi. Zaradi razlikovanja glede na prebivališče oziroma sedež pa naj bi bil ZBan-1 v neskladju tudi s prvim odstavkom 14. člena Ustave. ZBan-1 je v tretjem odstavku 253. člena določal, da se izredni ukrepi, in med njimi tudi izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank, štejejo za reorganizacijske ukrepe, kot jih določa Direktiva o reorganizaciji. V odgovoru in mnenjih Državni zbor, Vlada in Banka Slovenije zatrjujejo, da je ta določba omogočala neposredno izvršljivost in veljavnost ukrepov, ki jih izreče Banka Slovenije, v drugih državah članicah EU.

139. Ustavno sodišče je vezano na razlago Direktive o reorganizaciji, ki jo je v sodbi v zadevi C-526/14 podalo SEU. SEU je odločilo, da je treba "člen 2, sedmo alinejo, Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij razlagati tako, da ukrepi porazdelitve bremena, kot so določeni v točkah od 40 do 46 Sporočila o bančništvu, spadajo pod pojem 'reorganizacijski ukrepi' v smislu prvonavedene določbe". SEU poudarja, da je cilj Direktive o reorganizaciji uvesti sistem vzajemnega priznavanja reorganizacijskih ukrepov, ta cilj pa zahteva, da imajo reorganizacijski ukrepi, ki jih sprejmejo upravni ali sodni organi izvorne države članice, to je države članice, v kateri je kreditna institucija pridobila dovoljenje za opravljanje dejavnosti, v vseh drugih državah članicah učinke, ki jih določa zakon te države članice. SEU navaja, da ukrepi porazdelitve bremena iz 40. do 46. točke Sporočila o bančništvu (med te ukrepe pa brez dvoma spada tudi v tej odločbi Ustavnega sodišča izpodbijani izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank) spadajo pod pojem "reorganizacijski ukrepi" iz Direktive o reorganizaciji. Po eni strani naj bi bil namreč namen teh ukrepov ohranitev ali ponovna vzpostavitev finančnega položaja kreditne institucije, po drugi strani pa naj bi lahko ukrepi porazdelitve bremen, zlasti pretvorba podrejenih instrumentov v lastniški kapital ali odpis teh instrumentov, že po sami naravi vplivali na že veljavne pravice tretjih oseb. Direktiva o reorganizaciji naj bi se nanašala le na ukrepe, ki jih sprejme oblastni organ, ne pa na ukrepe, o katerih samostojno odločijo in jih izvršijo delničarji ali podrejeni upniki.

140. Upošteva se navedeno odločitev SEU in glede na to, da iz ZBan-1 nedvomno izhaja, da je zakonodajalec za izpodbijani izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank določil, da se ga šteje za reorganizacijski ukrep na podlagi Direktive o reorganizaciji, je zakonodajalec določil enako obravnavanje vseh upnikov banke, ne glede na to, v kateri državi je ta banka izdala podrejene obveznice. Neenako

obravnavanje upnikov podrejenih obveznic, ki so bile izdane v Republiki Sloveniji, torej v primerjavi z upniki podrejenih obveznic, ki so bile izdane v drugih državah članicah EU, ni bilo podano. Zato tudi o kakršnikoli različni obravnavi glede na sedež družbe oziroma prebivališče fizične osebe ni mogoče govoriti.

141. Glede na navedeno izpodbijana ureditev ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

B. – VIII.

Ocena skladnosti s 87. in 120. členom Ustave

142. Vlagatelji navajajo, da je kršen 87. člen Ustave zato, ker pravice oziroma zlasti obveznosti niso bile določene z zakonom, temveč naj bi te obveznosti določila šele Banka Slovenije v odločbi. Člen 87 Ustave je splošne narave in določa ustavnopravni standard, po katerem lahko Državni zbor določa pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb le z zakonom (ne pa z drugačnim pravnim aktom). Za neskladje s 87. členom Ustave v tej zadevi očitno ne gre.

143. Po drugem odstavku 120. člena Ustave morajo upravni organi opravljati svoje delo v okviru in na podlagi Ustave in zakona. Ta določba Ustave se ne nanaša na Banko Slovenije že zato, ker je ni mogoče uvrstiti med upravne organe oziroma organe izvršilne oblasti. Očitke vlagateljev, da ZBan-1 pušča Banki Slovenije preveliko diskrecijo, je Ustavno sodišče obravnavalo z vidika presoje skladnosti s četrtem odstavkom 153. člena Ustave (na katerega se vlagatelji prav tako sklicujejo).

B. – IX.

Ocena skladnosti z drugim in četrtem odstavkom 153. člena Ustave

144. Po mnenju vlagateljev je izpodbijana ureditev v neskladju z 8. in 153. členom Ustave, ker naj ne bi bila usklajena z nekaterimi mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Republiko Slovenijo in zahtevajo, naj se za razlaščene naložbe plača nadomestilo po tržni vrednosti, ter s pravili mednarodnega običajnega prava z bistveno enako vsebino. Člen 8 Ustave določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe pa se uporabljajo neposredno. Drugi odstavek 153. člena Ustave pa določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor.

145. Vlagatelji se sklicujejo na BRUSZN, Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Poljsko o vzajemnem spodbujanju in zaščiti investicij (Uradni list RS, št. 24/2000, MP, št. 6/2000 – v nadaljevanju BPLSZN), Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o medsebojnem spodbujanju in zaščiti naložb (Uradni list RS, št. 82/01, MP, št. 22/01 – v nadaljevanju BATSZN) in Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Turčijo o spodbujanju in zaščiti naložb (Uradni list RS, št. 45/06, MP, št. 10/06 – v nadaljevanju BTUSZN). Vse navedene ratificirane mednarodne pogodbe so po svoji naravi mednarodni sporazumi o spodbujanju in medsebojni zaščiti naložb. Prav vse vsebujejo podobno besedilo o zaščiti naložb vlagateljev ene pogodbenice pred razlastitvijo ali podobnimi ukrepi na ozemlju druge pogodbenice.⁸⁸

146. Očitno ne gre za zatrjevano neskladje z drugim odstavkom 153. člena Ustave. Ker sporni ukrep izbriša oziroma konverzije kvalificiranih obveznosti ni razlastitev (saj sploh ne posega v lastninsko pravico), se nanj mednarodne pogodbe oziroma (domnevna) pravila mednarodnega običajnega prava sploh ne nanašajo. Že zato so očitno neutemeljeni tudi očitki, da je bilo v neskladju z načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) to, da bi na podlagi navedenih mednarodnih pogodb tuji investitorji v kvalificirane pravice bank prejeli več kot slovenski.

147. Četrty odstavek 153. člena Ustave določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Vlagatelji izpodbijani ureditvi v temelju očitajo, da je podelila Banki Slovenije preveliko diskrecijo oziroma moč odločanja po prostem preudarku. Zgolj dejstvo, da so bile njene odločitve odvisne od obsežne in zahtevne strokovne ocene finančnih podatkov glede banke, ne pomeni, da je Banka Slovenije lahko odločala na podlagi prostega preudarka. V nobenem primeru pa ni šlo za zatrjevano neskladje s četrtyim odstavkom 153. člena Ustave, saj je imela Banka Slovenije v izpodbijani ureditvi v konkretnih primerih zakonito podlago za odločanje. Ali je Banka Slovenije ravnala v skladu s to zakonsko podlago, pa ne more biti predmet ocene ustavnosti zakona.

B. – X.

Presoja drugih navedb vlagateljev

⁸⁸ Člen 4 BRUSZN dopušča razlastitve le, če je to v javnem interesu, z zakonsko podlago, brez diskriminacije ter proti takojšnjemu, ustreznemu in učinkovitemu nadomestilu po tržni vrednosti. V osnovi enako določajo 4. člen BPLSZN, 5. člen BATSZN in 4. člen BTUSZN (mednarodne pogodbe se glede tega vprašanja med seboj razlikujejo le v manjših podrobnostih, kot so obrestovanje nadomestila, rok za njegovo izplačilo itd.).

148. Vlagatelji zatrjujejo tudi neskladje z 89. členom Ustave, ker postopek za sprejetje izpodbijanih določb ni bil izpeljan v večfaznem postopku, temveč po nujnem postopku. Po tretjem odstavku 21. člena ZUstS Ustavno sodišče pri odločanju o zadevah iz pristojnosti iz prve do pete alineje prvega odstavka 21. člena ZUstS⁸⁹ odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti. Zakonske določbe niso protiustavne samo, kadar je njihova vsebina v neskladju z Ustavo, ampak so lahko protiustavne tudi zaradi kršitev ustavno določenega postopka njihovega sprejemanja.⁹⁰ Izpodbijane določbe ZBan-1 so bile sprejete po nujnem postopku.⁹¹ Nujni postopek za sprejetje zakona je urejen v 143. in 144. členu Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13 – PoDZ-1). Kot je Ustavno sodišče pojasnilo že v sklepu št. U-I-301/05 z dne 9. 3. 2006, je treba pri presoji postopka, po katerem je bil zakon sprejet, upoštevati tiste postopke oziroma pravila, ki so predpisani z Ustavo. Pravil o tem, kdaj se zakon sprejme po rednem postopku in kdaj po nujnem postopku, pa Ustava ne vsebuje. To, ali so bile v konkretnem primeru podane okoliščine za sprejetje zakona po nujnem postopku, ni vprašanje, ki bi ga v skladu s svojimi pristojnostmi lahko presojalo Ustavno sodišče. Zato so očitki vlagateljev o neskladju z 89. členom Ustave očitno neutemeljeni.

149. Vlagatelji tudi zatrjujejo, da je bila izpodbijana ureditev v neskladju s 74. členom Ustave. Izpodbijana ureditev, ki je med drugim urejala novi ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank, v svobodo podjetništva ni posegala niti ni določala načina njenega izvrševanja, saj posamezni imetniki kvalificiranih pravic pri svoji podjetniški dejavnosti niso bili omejeni. To, da jim izpodbijani ukrep dejansko ni vzel niti zasebne lastnine, pa je Ustavno sodišče že pojasnilo ob presoji očitkov o skladnosti s 33. členom Ustave.

150. Vlagatelji zatrjujejo, da je bila izpodbijana ureditev tudi v neskladju s 26. členom Ustave. Sklicevanje vlagateljev na to določbo Ustave ni utemeljeno, saj se navedena ustavna določba nanaša na pravico do povračila škode, ki jo s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo državni organi, organi lokalne skupnosti ali organi pri opravljanju javnih pooblastil. Ta pravica vlagateljem s sprejetjem izpodbijane ureditve ni bila kakorkoli omejena. Kolikor pa se očitki vlagateljev nanašajo na značilnosti odškodninskega spora iz 350.a člena ZBan-1, so ti očitki bili obravnavani v okviru njegove skladnosti s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

151. Vlagatelji opozarjajo, da so izpodbijane določbe tudi v neskladju s stališčem SEU v sodbi v zadevi C-441/93 ter v številnih drugih zadevah. Po njem je neveljavna nacionalna zakonodaja, ki omogoča zmanjšanje osnovnega kapitala banke brez sklepa skupščine delničarjev ali odločbe sodišča, in to ne glede na namen nacionalnih pravil.

⁸⁹ Med njimi je tudi odločanje o ustavnosti zakonov.

⁹⁰ Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-197/97 z dne 21. 5. 1998 (OdlUS VII, 93).

⁹¹ Glej Predlog ZBan-1L.

152. Ustavno sodišče je vezano na razlago Direktive o uskladitvi zaščitnih ukrepov, ki jo je v sodbi v zadevi C-526/14 podalo SEU. SEU je v 4. točki izreka odločilo, da je treba "člene 29, 34, 35 in od 40 do 42 Direktive 2012/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v pomenu drugega odstavka člena 54 PDEU, glede ustanavljanja delniških družb ter ohranjanja in spreminjanja njihovega kapitala, zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti, razlagati tako, da ne nasprotujejo točkam od 40 do 46 Sporočila o bančništvu v delu, v katerem navedene točke za odobritev državne pomoči določajo pogoj porazdelitve bremena med delničarji in imetniki podrejenih instrumentov". SEU poudarja, da Sporočilo o bančništvu ne vsebuje nobene posebne določbe o pravnih postopkih, po katerih je treba izvršiti ukrepe porazdelitve bremena iz točk od 40 do 46 tega sporočila. Zato naj ta okoliščina, čeprav bi države članice morebiti morale v posebnem primeru sprejeti take ukrepe porazdelitve bremena brez soglasja skupščine delničarjev družbe, ne bi mogla vplivati na veljavnost Sporočila o bančništvu glede na določbe Direktive o uskladitvi zaščitnih ukrepov. Nadalje SEU meni, da se ukrepi, ki jih Direktiva o uskladitvi zaščitnih ukrepov določa za zagotovitev varstva spoštovanja pravic vlagateljev, nanašajo na redno delovanje delniških družb. Ukrepi porazdelitve bremena med delničarji in podrejenimi upniki pa naj bi bili, kadar jih odredijo nacionalni organi, izredni ukrepi. Sprejeti naj bi jih bilo mogoče le v primeru resne motnje v gospodarstvu države članice ter za preprečitev systemskega tveganja in zagotovitev stabilnosti finančnega sistema. SEU zaključuje, da ne glede na sodbo v zadevi C-441/93 Direktiva o uskladitvi zaščitnih ukrepov ne nasprotuje temu, da se v nekaterih posebnih okoliščinah, kot so te, na katere se nanaša Sporočilo o bančništvu, ukrepi v zvezi z osnovnim kapitalom sprejmejo brez potrditve skupščine delničarjev družbe.

153. Upošteva navedeno odločitev SEU in glede na to, da je izpodbijani izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank vsekakor ukrep, ki se nanaša na omenjene "posebne okoliščine" iz Sporočila o bančništvu, očitki vlagateljev niso utemeljeni.

154. Glede na navedeno členu 253, 253a, 253b, 261a, 261b, 261c, 261d in 261e, drugi odstavek 262.b člena ter členu 346, 347 in 350 ZBan-1 in člen 41 ZBan-1L niso bili v neskladju z Ustavo (6. in 7. točka izreka).

C.

155. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21., 30., 47. in 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter druge alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnici in sodnika dr. Mitja

Deisinger, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar in dr. Jadranka Sovdat. Sodnici dr. Dunja Jadek Pensa in dr. Etelka Korpič – Horvat sta bili pri odločanju o zadevi izločeni. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik