Objavljeni ID	:	C-45/21
Številka akta	:	1
Številka vpisa v vpisnik	:	1173920
Datum vložitve	:	28/01/2021
Datum vpisa v vpisnik	:	29/01/2021
Vrsta akta	:	Predlog za sprejetje predhodne odločbe
	:	Akt
Številka vložitve prek e-Curie	:	DC140441
Zaporedna številka datoteke	:	1
Vlagatelj	:	Božič Štajnpihler Vesna (J359137)

Številka: U-I-4/20-45
Datum: 14. 1. 2021

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Banke Slovenije, na seji 14. januarja 2021

sklenilo:

1. Sodišču se na podlagi 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016) predložijo v predhodno odločanje naslednja vprašanja glede razlage 123. in 130. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije, 7. in 21. člena Protokola št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, ki je priloga in sestavni del Pogodbe o delovanju Evropske unije, ter Direktive 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 177, 30. 6. 2006, in nasl.) in Direktive 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 nasl.):

a) Ali je treba 123. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije in 21. člen Protokola št. 4 razlagati tako, da prepovedujeta, da bi nacionalna centralna banka, ki je članica Evropskega sistema centralnih bank, iz lastnih sredstev odškodninsko odgovarjala nekdanjim imetnikom izbrisanih finančnih instrumentov, o izbrisu katerih je odločila pri izvrševanju svoje zakonsko dodeljene pristojnosti izrednih ukrepov v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema, če se v poznejših sodnih postopkih izkaže, da pri izbrisu ni bilo spoštovano načelo, da ne sme biti noben imetnik finančnega instrumenta zaradi izrednega ukrepa na slabšem, kot če izrednega ukrepa ne bi bilo, če pri tem nacionalna centralna banka odgovarja: (1) za škodo, ki jo je bilo mogoče predvideti iz dejstev in okoliščin, kakršne so bile v času odločanja centralne banke in jih je imela pred očmi ali pa bi jih morala imeti pred očmi centralna banka, in (2) za škodo, ki je posledica ravnanja oseb, ki so pri izvrševanju teh pristojnosti centralne banke delovale na podlagi njenega pooblastila, pri tem pa, upoštevaje dejstva in

okoliščine, s katerimi so razpolagale oziroma s katerimi bi morale ob upoštevanju pooblastil razpolagati, niso ravnale kot dober strokovnjak?

b) Ali je treba 123. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije in 21. člen Protokola št. 4 razlagati tako, da prepovedujeta, da bi nacionalna centralna banka, ki je članica Evropskega sistema centralnih bank, iz lastnih sredstev izplačevala posebna denarna nadomestila delu nekdanjih imetnikov izbrisanih finančnih instrumentov (po kriteriju premoženjskega stanja) zaradi izbrisov, o katerih je odločila pri izvrševanju svoje zakonsko dodeljene pristojnosti izrednih ukrepov v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema, pri čemer za upravičenost do nadomestila zadošča, da je bil finančni instrument izbrisan, in ni pomembno, ali je bilo kršeno načelo, da ne sme biti noben imetnik finančnega instrumenta zaradi izrednega ukrepa na slabšem, kot če izrednega ukrepa ne bi bilo?

c) Ali je treba 130. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije in 7. člen Protokola št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke razlagati tako, da nasprotujeta, da bi bilo nacionalni centralni banki naloženo plačilo odškodnin za škodo, nastalo kot posledica izvrševanja njenih zakonskih pristojnosti, v višini, ki lahko okrni njeno zmožnost za učinkovito opravljanje svojih nalog? Je v tej zvezi za sklep, da je bilo kršeno načelo finančne neodvisnosti nacionalne centralne banke, pomembno, pod kakšnimi zakonskimi pogoji je navedena odgovornost naložena?

d) Ali je treba 53. do 62. člen Direktive 2013/36/EU oziroma 44. do 52. člen Direktive 2006/48/ES, ki varujejo zaupnost pri bonitetnem nadzoru bank pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij, razlagati tako, da ti direktivi varujeta tudi zaupnost informacij, ki so bile pridobljene ali so nastale pri izvedbi ukrepov, ki so bili namenjeni reševanju bank zaradi zagotavljanja stabilnosti finančnega sistema, ko nevarnosti za solventnost in likvidnost bank ni bilo moč odpraviti z običajnimi ukrepi bonitetnega nadzora, ti ukrepi pa so se šteli za reorganizacijske ukrepe iz Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (UL L 125, 5. 5. 2001)?

e) Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je treba 53. do 62. člen Direktive 2013/36/EU oziroma 44. do 52. člen Direktive 2006/48/ES glede varstva pri bonitetnem nadzoru pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij razlagati tako, da je za njihovo varstvo relevantna poznejša Direktiva 2013/36/EU tudi tedaj, ko gre za zaupne informacije, pridobljene ali nastale v času uporabe Direktive 2006/48/ES, če naj bi bile razkrite v času uporabe Direktive 2013/36/EU?

f) Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je prvi odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in prvi odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na prejšnje vprašanje) treba razlagati tako, da

niso več zaupne informacije, ki so zajete z obveznostjo ohranitve poklicne skrivnosti, informacije, ki jih ima nacionalna centralna banka kot nadzorni organ in ki so v določenem trenutku po svojem nastanku postale javne, oziroma informacije, ki bi lahko bile poslovna skrivnost, vendar so stare pet let ali več in se zato zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost? Je v primeru zgodovinskih informacij, starih pet let ali več, ohranitev statusa zaupnosti odvisna od tega, ali bi bila zaupnost lahko utemeljena iz drugih razlogov, kot pa je poslovni položaj nadziranih bank ali drugih podjetij?

g) Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je tretji odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in tretji odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na vprašanje pod točko e)) treba razlagati tako, da dovoljuje avtomatično razkritje zaupnih dokumentov, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki bi poskušale rešiti kreditno institucijo, in so pravno relevantni za odločitev sodišča v civilni odškodninski pravdi proti organu, pristojnemu za bonitetni nadzor, še pred začetkom pravdnega postopka vsem potencialnim tožnikom in njihovim pooblaščencem, brez posebnega konkretnega postopka odločanja o upravičenosti razkritja vsakega posameznega dokumenta vsakemu posameznemu upravičencu in brez tehtanja nasprotujočih si interesov v vsakem konkretnem primeru, in to celo, če gre za informacije v zvezi s kreditnimi institucijami, ki niso končale v stečaju ali prisilni likvidaciji, pač pa so bile deležne državne pomoči v postopku, v katerem so bili izbrisani finančni instrumenti delničarjev in podrejenih upnikov kreditnih institucij?

h) Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je drugi odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in drugi odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na vprašanje pod točko e)) treba razlagati tako, da dovoljuje vsem dostopno objavo na spletni strani zaupnih dokumentov oziroma njihovih povzetkov, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki bi poskušale rešiti kreditno institucijo, in so pravno relevantni za odločitev sodišča v civilni odškodninski pravdi proti organu, pristojnemu za bonitetni nadzor, če gre za informacije v zvezi s kreditnimi institucijami, ki niso končale v stečaju ali prisilni likvidaciji, pač pa so bile deležne državne pomoči v postopku, v katerem so bili izbrisani finančni instrumenti delničarjev in podrejenih upnikov kreditnih institucij, obenem pa je predpisano, da naj bi pri zadevni javni objavi na spletni strani bile prekrite vse zaupne informacije?

2. Postopek za oceno ustavnosti 4., 5., 6., 7., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 27., 28., 29., 35., 36., 37., 38., 40., 41., 43. in 44. člena Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (Uradni list RS, št. 72/19) ter 350.a člena 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) se prekine do odločitve Sodišča.

3. Ustavno sodišče Sodišču predlaga, naj njegov predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku.

OBRAZLOŽITEV

A.

I. Dejanski in pravni okvir postopka pred Ustavnim sodiščem

1. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28) odločilo o ustavnosti izpodbijanih določb Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1) in o ustavnosti 265. člena Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank (Uradni list RS, št. 44/16 – v nadaljevanju ZRPPB). Odločilo je, da zakonske določbe, ki so urejale materialno podlago za izbris (prenehanje) ali konverzijo t. i. kvalificiranih obveznosti bank v položaju, ko grozi stečaj banke, kar bi lahko ogrozilo finančni sistem kot celoto, niso v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče je z navedeno odločbo ugotovilo neskladje z Ustavo 350.a člena ZBan-1 in 265. člena ZRPPB in naložilo Državnemu zboru, naj odpravi ugotovljeno protiustavnost v šestih mesecih po objavi odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije. Ustavno sodišče je ugotovilo protiustavno pravno praznino zaradi odsotnosti posebnih procesnih pravil za odškodninske spore imetnikov izbrisanih ali konvertiranih kvalificiranih pravic (v nadaljevanju nekdanji imetniki) proti Banki Slovenije.

2. Državni zbor je z namenom izpolniti obveznost odprave navedene protiustavnosti sprejel Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (v nadaljevanju ZPSVIKOB). ZPSVIKOB je začel veljati 19. 12. 2019 ter ureja pristojnost sodišč in posebna pravila postopka, s katerim se nekdanjim upravičencem iz izbrisanih kvalificiranih obveznosti ali drugim osebam, katerih pravice so prizadete zaradi učinkov odločbe Banke Slovenije, s katero je bil izrečen izredni ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke na podlagi 261.a člena ZBan-1, omogočajo učinkovito sodno varstvo; dostop do dokumentov in podatkov, ki jih je Banka Slovenije upoštevala ali bi jih morala upoštevati pri izreku izrednega ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti banke; objavo odločb Banke Slovenije, s katerimi so bili izrečeni izredni ukrepi, ter način zagotovitve dokumentov in podatkov, ki se nanašajo na izredni ukrep; vpliv tega zakona na postopke, ki so se začeli pred njegovo uveljavitvijo in v katerih nekdanji imetniki na podlagi 350.a člena ZBan-1 uveljavljajo zahtevke, da Banka Slovenije povrne škodo, ki naj bi nastala zaradi učinkov odločbe Banke Slovenije; pogoje, postopek in višino izplačila pavšalnega nadomestila fizični osebi, ki je bila nekdanja imetnica določenih kvalificiranih obveznosti (glej 1. člen ZPSVIKOB).

3. Banka Slovenije (v nadaljevanju predlagateljica) je na podlagi sedme alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno

prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) vložila zahtevo za oceno ustavnosti določb iz 2. točke izreka tega sklepa.[1]

II. Za postavitev vprašanj za predhodno odločanje upoštevne navedbe predlagateljice v postopku pred Ustavnim sodiščem

4. Predlagateljica v zahtevi za oceno ustavnosti med drugim zatrjuje, da mora Ustavno sodišče pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava Evropske unije (v nadaljevanju EU), upoštevati primarno in sekundarno pravo EU ter sodno prakso Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU). Navaja, da iz tretjega odstavka 3.a člena Ustave izhaja zahteva, da morajo vsi državni organi, tudi Ustavno sodišče, pri izvrševanju svojih pristojnosti uporabljati pravo EU v skladu s pravno ureditvijo te organizacije. Učinek prava EU v notranjem pravnem redu naj bi bil odvisen od temeljnih načel prava EU. Po mnenju predlagateljice so zakonske določbe, ki jih izpodbija z zahtevo, v neskladju ne le z določbami Ustave, pač pa tudi s 123. in 130. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU), 7. členom Protokola št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju Protokol št. 4) ter z Direktivo 2013/36/EU/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 (v nadaljevanju Direktiva 2013/36/EU).

5. Predlagateljica obširno pojasnjuje, da je njena neodvisnost zajamčena tako s prvim odstavkom 152. člena Ustave kot tudi s 130. členom PDEU in v sekundarni zakonodaji EU. Po njenem mnenju je Republika Slovenija v letih 2013 in 2014 nanjo prenesla esencialno državno nalogo reševanja bank, pri kateri naj predlagateljica ne bi izvajala nalog centralne banke in zasledovala svojega temeljnega cilja stabilnosti cen, pač pa naj bi brez ustrezno urejenega financiranja izvajala prenesene naloge države. Predlagateljica svojo odškodninsko odgovornost po 350.a členu ZBan-1 razume kot odgovornost ne glede na protipravnost in krivdo. Šlo naj bi za bistveno strožjo odgovornost, kot sicer zadeva druge organe pri izvajanju javnih pooblastil. To naj bi bilo v neskladju s 152. členom Ustave ter 123. in 130. členom PDEU. Enako naj bi veljalo za dolžnost izplačevanja iz lastnih sredstev t. i. pavšalnih nadomestil, ki naj bi bila čisti socialni transfer.

6. V zvezi s finančno neodvisnostjo centralne banke predlagateljica izpostavlja, da države ne smejo spraviti svojih centralnih bank v položaj, v katerem imajo nezadostna finančna sredstva za izpolnjevanje svojega mandata v nezmanjšanem obsegu (tako "evropskega" kot nacionalnega) ali nezadosten neto lastniški kapital. Predlagateljica izjavlja, da države članice ne smejo ovirati centralne banke pri oblikovanju rezerv do ravni, ki je potrebna, da lahko centralna banka kot članica Evropskega sistema centralnih bank (v nadaljevanju ESCB) izpolnjuje svoje naloge v zvezi s primarnim ciljem stabilnosti cen. V tej zvezi

[1] Ustavno sodišče temu sklepu prilaga veljavno besedilo ZPSVIKOB.

predlagateljica navaja, da mora centralna banka ohraniti zadostne zmožnosti oblikovanja rezerv za bodoča finančna tveganja zaradi nastopa morebitne finančne nestabilnosti. Protiustavna naj bi bila ureditev ZPSVIKOB, ki prihodnje dobičke predlagateljice (deloma pa tudi obstoječe splošne rezerve) preusmerja v financiranje tipično državnih nalog – reševanja bank in socialne problematike.

7. V zvezi s prepovedjo monetarnega financiranja predlagateljica izpostavlja, da je bilo izvajanje izrednih ukrepov po ZBan-1 državna naloga, ki ne spada med naloge centralne banke v njenem ustavnopravnem pomenu. Zakonska ureditev teh ukrepov je kazala na poudarjen javni interes, da se zagotovi obstoj banke do njene sanacije, s tem pa tudi stabilnost finančnega sistema. Predlagateljica meni, da zato ne sme biti zavezanka za izplačilo odškodnin za škodo, nastalo pri izvrševanju izrednih ukrepov (razen kolikor bi odgovarjala za škodo, ki je neposredna posledica njenih krivdnih kršitev, pod enakimi pogoji kot drugi nosilci javnih pooblastil). Toliko bolj naj bi pravo EU prepovedovalo, da se predlagateljici naloži financiranje pavšalnih nadomestil kot (po vsebini) obveznosti države do tretjih oseb.

8. Predlagateljica nasprotuje tudi javni objavi oziroma dostopnosti dokumentov in informacij zaupne narave, pri čemer se osredinja na tri dokumente (poročilo o obremenitvenih testih, poročilo o pregledu kakovosti sredstev in oceno vrednosti sredstev banke po prvem odstavku 261.b člena ZBan-1), za katere ji (v povzetku ali v celoti) javno objavo na spletu oziroma dostopnost v virtualni podatkovni sobi nalagata 10. in 22. člen ZPSVIKOB. Zatrjuje neskladje s 53. in 54. členom Direktive 2013/36/EU. Direktiva 2013/36/EU naj bi omejevala razkrivanje zaupnih informacij o nadzorovanih subjektih, pridobljenih pri opravljanju nadzorniških nalog. Ne bi naj bilo dopustno njihovo razkritje vsem potencialnim tožnikom, še toliko manj celotni javnosti. Predlagateljica trdi, da nekdanji imetniki izbrisanih kvalificiranih pravic za vložitev tožb po 25. členu ZPSVIKOB načeloma ne potrebujejo podatkov in informacij, ki naj bi bile dostopne v virtualni podatkovni sobi. V vsakem primeru pa naj bi bilo nujno, da je dostop tožnikov do posameznih zaupnih informacij pridržan presoji sodišča.

9. V odgovoru na mnenje Vlade o zahtevi za oceno ustavnosti predlagateljica dodatno pojasnjuje svoje dotedanje navedbe. Navaja, da se neodvisnost centralnih bank pri izvajanju nalog nadzora in reševanja sicer pojmuje "ožje" (ker skrb za finančno stabilnost v javnem interesu ni le odgovornost in naloga centralne banke, pač pa tudi vlade). Vendar naj bi tudi pri izvajanju teh nalog centralna banka morala ohraniti finančno neodvisnost, odgovornost centralne banke za tako izvedene naloge pa naj ne bi smela krniti njene zmožnosti opravljati osnovne naloge centralne banke. Predlagateljica meni, da nekdanjim imetnikom izbrisanih finančnih instrumentov odgovarja celo objektivno, in navaja, da je taka ureditev posebej problematična, ker je pri reševanju bank izvajala nanjo prenesene državne naloge, za katere država ni ustrezno uredila financiranja. Predlagateljica obširno pojasnjuje, zakaj bi glede na njeno kapitalsko stanje omejitev zmožnosti prihodnjega oblikovanja rezerv (ali celo neposredno poseganje v že oblikovane rezerve) poslabšala predlagateljičino sposobnost pokrivanja izgub iz primarnih nalog.

10. V zvezi z upoštevnostjo Direktive 2013/36/EU za dokumente, ki so bili izdelani pred njeno uveljavitvijo, predlagateljica navaja, da je dokument zaupen od takrat, ko to predpis določi, ne glede na datum njegovega nastanka.

III. Mnenje Vlade Republike Slovenije o za predhodno odločanje upoštevnih navedbah predlagateljice

11. Vlada meni, da ZPSVIKOB spoštuje finančno neodvisnost predlagateljice, ker predvideva participacijo države v smislu odpovedi udeležbe na presežku prihodkov nad odhodki, nadalje predvideva varovalke glede minimalne višine splošnih rezerv predlagateljice in mehanizem začasnega zalaganja sredstev s strani Republike Slovenije. Po mnenju Vlade so rezerve predlagateljice razmeroma visoke, zato naj njihovo črpanje za namen plačila odškodnin ne bi ogrožalo finančne neodvisnosti predlagateljice. V zvezi z očitki o kršitvi načela prepovedi monetarnega financiranja Vlada trdi, da država ne bo imela koristi od plačila odškodnine nekdanjim imetnikom izbrisanih kvalificiranih obveznosti. Ne bi naj šlo za poplačilo odškodninske odgovornosti države. Predlagateljica naj bi samostojno in neodvisno izdala odločbe o izrednih ukrepih. Glede pavšalnega nadomestila Vlada izpostavlja predvsem to, da je pričakovani obseg izplačil upravičencem minimalen.

12. Glede javne objave zaupnih dokumentov in informacij Vlada opozarja na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/13, ki naj bi zahtevala popoln vpogled v listine. Meni, da je bila obveznost varovanja poklicne skrivnosti v zvezi z informacijami, ki jih je Banka Slovenije pridobila pri izvajanju nalog reševanja, predlagateljici naložena šele z Direktivo 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/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 173, 12. 6. 2014, v nadaljevanju Direktiva 2014/59/EU). Direktiva 2013/36/EU naj ne bi bila upoštevna za varovanje zaupnosti stresnih testov, ocen vrednosti sredstev in pregledov kakovosti sredstev, opravljenih pred 31. 12. 2013 (tudi sicer naj bi Banki Slovenije nalagala obveznosti le glede zaupnih informacij, pridobljenih med opravljanjem nalog bonitetnega nadzora, ne pa pri izvajanju nalog reševanja bank, v zvezi s čimer so bili v decembru 2013 sprejeti izredni ukrepi).

B.

IV. Upravičenost predlagateljice za vložitev zahteve za oceno ustavnosti

13. Predlagateljica je vložila zahtevo za oceno ustavnosti na podlagi sedme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS, ki določa, da lahko Banka Slovenije z zahtevo začne

postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, ki ga vodi. Ustavno sodišče je že v sklepu št. U-I-4/20 z dne 5. 3. 2020 (Uradni list RS, št. 19/20), s katerim je do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržalo izvrševanje ZPSVIKOB, pojasnilo, da so pogoji za vsebinsko obravnavo zahteve za oceno ustavnosti izpolnjeni, ko predlagateljica izkaže, da bo za odločitev o ustavnosti zakona treba razložiti in uporabiti načelo samostojnosti centralne banke iz prvega odstavka 152. člena Ustave. Ugotovilo je, da so v postopku za oceno ustavnosti iz 2. točke izreka tega sklepa ti pogoji izpolnjeni. Ker zahteva predlagateljice izpolnjuje procesne predpostavke po ZUstS, mora Ustavno sodišče odločiti o njeni utemeljenosti.

V. Razlogi Ustavnega sodišča za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe (zveznost)

14. Predlagateljica med drugim izpodbija ureditev pavšalnega nadomestila (4. do 7. člen ZPSVIKOB), javno objavo določenih dokumentov na spletni strani Banke Slovenije (10. člen ZPSVIKOB), ureditev dostopanja do določenih podatkov in dokumentov v virtualni podatkovni sobi (11. do 24. člen ZPSVIKOB), pravni režim odškodninske odgovornosti Banke Slovenije v razmerju do nekdanjih imetnikov (350.a člen ZBan-1[2]) ter način zagotavljanja finančnih virov pri Banki Slovenije za izplačilo pavšalnega nadomestila in odškodnin (40. člen ZPSVIKOB).

15. Protiustavnost navedenih zakonskih določb predlagateljica utemeljuje (tudi) s sklicevanjem na pravo EU oziroma zatrjuje, da so navedene določbe v neskladju ne le z Ustavo, pač pa tudi s pravom EU. Te trditve oziroma navedbe predlagateljice so povzete v točkah 4 do 10 tega sklepa. Sklicevanja predlagateljice na pravo EU ni mogoče označiti za pavšalnega oziroma mu odreči relevantnosti in bistvenosti za ta postopek za oceno ustavnosti. Razlaga načela neodvisnosti centralne banke (130. člen PDEU in 7. člen Protokola št. 4) in načela prepovedi monetarnega financiranja (123. člen PDEU in 21. člen Protokola št. 4) ni nepomembna za presojo ustavnosti ureditve odškodninske odgovornosti predlagateljice v razmerju do nekdanjih imetnikov in njene odgovornosti za izplačevanje pavšalnih nadomestil, če predlagateljica trdi, da zaradi te ureditve ne bo imela zadostnih sredstev oziroma kapitalskih rezerv za izvajanje svojih nalog ter da mora na njeni podlagi financirati tipično državne naloge ter odgovarjati za oškodovanja tretjih oseb pri izvajanju takih nalog pod prestrogimi pogoji. Razlaga Direktive 2013/36/EU in Direktive 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku

---

[2] Prvi odstavek navedene določbe se glasi: "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." Ustavno sodišče je to določbo razložilo v 120. točki obrazložitve odločbe št. U-I-295/13. Ureditev odškodninske odgovornosti predlagateljice sicer dopolnjuje 31. člen ZPSVIKOB, ki ga predlagateljica ne izpodbija.

opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (v nadaljevanju Direktiva 2006/48/ES), ki v 53. do 62. členu (Direktiva 2013/36/EU) in v 44. do 52. členu (Direktiva 2006/48/ES) varujeta poklicne skrivnosti, pridobljene ali nastale pri bonitetnem nadzoru kreditnih institucij, ni očitno[3] nepomembna za presojo ustavnosti ureditve, ki zapoveduje javno objavo na spletu oziroma dostopnost v virtualni sobi določenih dokumentov in informacij zaupne narave, ki so bili uporabljeni kot podlaga za odločitev o izbrisu kvalificiranih obveznosti bank.

16. Razlaga omenjenih pravil prava EU ni nepomembna za presojo skladnosti izpodbijanih določb ZBan-1 in ZPSVIKOB z Ustavo zaradi specifičnega načina vstopanja prava EU v pravni sistem Republike Slovenije, ki ga mora Ustavno sodišče upoštevati tudi v tem postopku ocene ustavnosti določb ZPSVIKOB in ZBan-1.

17. Republika Slovenija je s pristopom k EU na podlagi 3.a člena Ustave prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na EU.[4] Iz tretjega odstavka 3.a člena Ustave izhaja, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU.[5] Ustavno sodišče mora pri presoji predpisov, ki pomenijo izvajanje prava EU, na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo EU ter sodno prakso SEU.[6] Ta ustavna določba zavezuje Ustavno sodišče,

---

[3] Ustavno sodišče dopušča možnost, da se na koncu izkaže, da ti direktivi nista upoštevni za dokumente in informacije, nastale v postopku reševanja bank, če se izkaže, da tega postopka ni moč šteti za del bonitetnega nadzora po direktivah. Vendar Ustavno sodišče te dileme ne more razrešiti brez intervencije Sodišča (glej predhodno vprašanje pod točko 1d)).

[4] Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo in Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL L 236, 23. 9. 2003, in Uradni list RS, št. 12/04, MP, št. 3/04 – MPPEU).

[5] 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."

[6] 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

da pri izvrševanju svojih pristojnosti upošteva pravo EU tako, kot to iz njega izhaja.[7] Zaradi nje so temeljna načela prava EU, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom EU, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave.[8]

18. Predlagateljica svoje očitke zoper izpodbijane določbe deloma opira neposredno na pravo EU (123. in 130. člen PDEU, 7. člen Protokola št. 4 in Direktivo 2013/36/EU), deloma pa na določbe Ustave (2. in 3. člen, drugi odstavek 14. člena, 22. in 23. člen ter prvi odstavek 152. člena Ustave). Sicer pa je Ustavno sodišče vezano na očitke predlagateljice, ne pa tudi na njihovo pravno opredelitev iz njene zahteve za oceno ustavnosti. Zato lahko Ustavno sodišče v tej zadevi ugotovi pravno upoštevnost tudi drugih določb prava EU in Ustave.

19. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da ni pristojno za presojo skladnosti predpisov z direktivami Evropske unije.[9] To stališče je mogoče posplošiti tako, da Ustavno sodišče ni pristojno za neposredno presojo skladnosti predpisov s pravom EU. Po drugi strani je Ustavno sodišče že izreklo, da njegova pristojnost za presojo skladnosti predpisov, ki implementirajo direktive v notranji pravni red, z Ustavo ni izključena.[10] Z navedenim sklepom je Ustavno sodišče odločilo, da so očitki o neskladju izpodbijanega pravilnika z ustavnimi pravicami očitno neutemeljeni, pri čemer se je oprlo na predhodno sodbo (tedaj) Sodišča Evropskih skupnosti, da je direktiva (ki je bila podlaga za slovenski pravilnik) veljavna in da ne krši temeljnih pravic prava EU.

20. Ustavno sodišče je v skladu z izhodišči iz 17. točke tega sklepa upoštevalo pravo EU tudi v drugih zadevah, v katerih je šlo za presojo ustavnosti predpisov, ki so izvajali pravo EU oziroma so urejali pravna razmerja, ki jih pravo EU zadeva. Z odločbo št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27) je Ustavno sodišče sicer razveljavilo ureditev po Zakonu o elektronskih komunikacijah (Uradni list RS, št. 109/12 in 110/13 – ZEKom-1) zaradi neskladja z 38. členom Ustave, vendar je pri svoji presoji

---

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).

[7] Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 26. 9. 2013, 6. točka obrazložitve. To pomeni, da mora Ustavno sodišče 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 (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10, 34. točka obrazložitve).

[8] Odločba št. U-I-146/12, 32. točka obrazložitve. Podrobneje o temeljnih načelih, isto, 33. točka obrazložitve, ter odločba št. U-I-295/13, 67. točka obrazložitve.

[9] Glej na primer sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-44/05 z dne 11. 9. 2007, 6. točka obrazložitve, in št. U-I-116/07 z dne 25. 5. 2007, 6. točka obrazložitve, ter odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/04 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 10), 19. točka obrazložitve.

[10] Glej na primer sklep Ustavnega sodišča št. U-I-113/04 z dne 7. 2. 2007 (Uradni list RS, št. 16/07, in OdlUS XVI, 16).

upoštevalo sodbo Sodišča, ki je Direktivo 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES (UL L 105, 13. 4. 2006 – v nadaljevanju Direktiva o hrambi podatkov) razglasilo za neveljavno.[11] Z odločbo št. U-I-146/12 je Ustavno sodišče presojalo sporno zakonsko ureditev z vidika ustavne prepovedi diskriminacije (prvi odstavek 14. člena Ustave), vendar je v 35. točki obrazložitve navedlo, da "bo Ustavno sodišče Direktivo 2000/78/ES in Direktivo 2006/54/ES ter sodno prakso SEU, ki se je oblikovala na njuni podlagi, upoštevalo pri razlagi izpodbijanih določb ZUJF in pri presoji njihove skladnosti s pravico do nediskriminacijskega obravnavanja". V odločbi št. U-I-295/13, 68. točka obrazložitve, je Ustavno sodišče izrecno pojasnilo, da je pri razlagi izpodbijanih določb ZBan-1 in Ustave ter pri oceni ustavnosti ZBan-1 "upoštevalo sodbo SEU v zadevi C-526/14, ki je odgovorila na pravno upoštevna 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".

21. Vse navedeno pomeni, da se bo Ustavno sodišče pri odločanju o tej zahtevi za oceno ustavnosti moralo opredeliti do trditev predlagateljice o vsebini in pomenu določenih pravil prava EU in oceniti njihovo utemeljenost. Ta pravila prava EU in tudi druga njegova pravila, na katera se predlagateljica izrecno ne sklicuje, vendar se kažejo kot vsebinsko povezana s predmetom odločanja, to je z vprašanjem ustavnosti izpodbijanih določb ZPSVIKOB in ZBan-1 v okviru trditev predlagateljice,[12] bo Ustavno sodišče moralo razložiti in jih upoštevati pri razlagi tako izpodbijanih zakonov kot Ustave. Kot izhaja tudi iz 15. točke obrazložitve tega sklepa, izpodbijane določbe ZPSVIKOB in ZBan-1 segajo na področje, na katero vplivajo oziroma na katerem pravotvorno dejavnost držav članic EU omejujejo pravila primarnega in sekundarnega prava EU.

22. Ustavno sodišče ne bo neposredno odločalo o očitkih predlagateljice o kršitvi prava EU. Vendar bo pri presoji njenih trditev o kršitvah Ustave upoštevalo tudi te očitke, ki po vsebini zatrjujejo neskladje izpodbijanih določb ZPSVIKOB in ZBan-1 z nekaterimi pravili prava EU (glej 18. točko obrazložitve tega sklepa). Zato je odločitev Sodišča glede razlage 123. in 130. člena PDEU, 7. in 21. člena Protokola št. 4 ter Direktiv 2013/36/EU in 2006/48/ES ključnega pomena za presojo ustavnosti določb nacionalne zakonodaje. O

---

[11] Ustavno sodišče je v 10. točki obrazložitve navedene odločbe zapisalo, da je predlagatelj po vsebini dejansko zatrjeval neskladje Direktive o hrambi podatkov s človekovimi pravicami (kot izhaja iz 5. točke obrazložitve sklepa št. U-I-65/13, je šlo dejansko za vprašanje skladnosti določb Direktive o hrambi podatkov z določbami Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina). Zato naj Ustavno sodišče ne bi moglo odločiti o ustavnosti izpodbijane ureditve, dokler Sodišče, ki je izključno pristojno presojati veljavnost navedene direktive, ni odločilo o njeni veljavnosti.

[12] To sta 21. člen Protokola št. 4 in Direktiva 2006/48/ES.

veljavnosti in razlagi aktov institucij, organov, uradov ali agencij EU je na podlagi b) točke prvega odstavka 267. člena PDEU izključno pristojno presojati Sodišče. Ker se v obravnavani zadevi zastavljajo vprašanja o pomenu aktov EU, je odgovor Sodišča na ta vprašanja bistven za nadaljnje odločanje Ustavnega sodišča.

VI. Dvom glede razlage določb prava EU

23. Prvo vprašanje, ki ga Ustavno sodišče naslavlja na Sodišče, je: **Ali je treba 123. člen PDEU in 21. člen Protokola št. 4 razlagati tako, da prepovedujeta, da bi nacionalna centralna banka, ki je članica ESCB, iz lastnih sredstev odškodninsko odgovarjala nekdanjim imetnikom izbrisanih finančnih instrumentov, o izbrisu katerih je odločila pri izvrševanju svoje zakonsko dodeljene pristojnosti izrednih ukrepov v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema, če se v poznejših sodnih postopkih izkaže, da pri izbrisu ni bilo spoštovano načelo, da ne sme biti noben imetnik finančnega instrumenta zaradi izrednega ukrepa na slabšem, kot če izrednega ukrepa ne bi bilo, če pri tem nacionalna centralna banka odgovarja: (1) za škodo, ki jo je bilo mogoče predvideti iz dejstev in okoliščin, kakršne so bile v času odločanja centralne banke in jih je imela pred očmi ali pa bi jih morala imeti pred očmi centralna banka, in (2) za škodo, ki je posledica ravnanja oseb, ki so pri izvrševanju teh pristojnosti centralne banke delovale na podlagi njenega pooblastila pri tem pa, upoštevaje dejstva in okoliščine, s katerimi so razpolagale oziroma s katerimi bi morale ob upoštevanju pooblastil razpolagati, niso ravnale kot dober strokovnjak?**

24. Ustavno sodišče mora na podlagi zahteve predlagateljice odločiti o skladnosti z Ustavo 350.a člena ZBan-1, ki je ena od ključnih zakonskih določb sistema odškodninske odgovornosti predlagateljice v razmerju do nekdanjih imetnikov, ki jim je predlagateljica z odločbami v letih 2013 in 2014 v celoti izbrisala lastniške, hibridne in dolžniške finančne instrumente. Ustavno sodišče je naravo te (z nacionalnim pravom določene) odškodninske odgovornosti razložilo v odločbi št. U-I-295/13, predvsem v 120. točki obrazložitve. Člen 350a ZBan-1 (tako kot ZBan-1 v celoti) sicer ne velja več, vendar je stališče Ustavnega sodišča, da je ZPSVIKOB odredil njegovo nadaljnjo uporabo vsaj v delu prvega odstavka, v katerem določa, da lahko nekdanji imetniki zahtevajo od predlagateljice povrnitev škode ob upoštevanju 223.a člena ZBan-1.[13] To pomeni, da se na podlagi ZPSVIKOB za namen odločanja o odškodninski odgovornosti predlagateljice še naprej uporablja tudi 223.a člen ZBan-1, ki se glasi:

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

---

[13] Zadevni del prvega odstavka 350.a člena ZBan-1 se je glasil: *"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."*

(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."

25. Člen 31 ZPSVIKOB za odškodninske postopke nekdanjih imetnikov proti predlagateljici določa, da mora predlagateljica dokazati obstoj razlogov za izbris iz 253.a člena ZBan-1 in izpolnitev pogoja iz petega odstavka 261.a člena ZBan-1. To pomeni, da predlagateljica nekdanjemu imetniku odškodninsko odgovarja, če: (a) v trenutku izbrisa kvalificiranih obveznosti banke izbris ni bil nujen ukrep za preprečitev stečaja banke zaradi zagotovitve stabilnosti finančnega sistema iz 253.a člena ZBan-1[14] in, ne glede na to, če je predlagateljica dokazala razloge za izbris iz 253.a člena ZBan-1, tudi če: (b) pri izbrisu ni bilo spoštovano načelo iz petega odstavka 261.a člena ZBan-1,[15] da noben upnik zaradi tega ukrepa ne sme biti na slabšem kot v primeru stečaja banke (*no creditor worse off*). Predlagateljica torej odškodninsko odgovarja, če ne dokaže, da bi brez izbrisa kvalificiranih obveznosti banka končala v stečaju, ki bi ogrozil celoten slovenski finančni sistem, in da izbrisani upniki v tem stečaju ne bi prejeli ničesar (tako kot tudi iz v celoti izbrisanih finančnih instrumentov niso prejeli ničesar).

---

[14] Člen 253a ZBan-1 je možnost izreka izrednih ukrepov navezoval na prizadetost ali ogroženost kapitalske ustreznosti in/ali likvidnosti banke, ki sta ogrožali ne le obstoj banke, pač pa stabilnost celotnega finančnega sistema, te prizadetosti ali ogroženosti pa ni mogoče odpraviti z blažjimi ukrepi. Prenehanje ali konverzija kvalificiranih obveznosti banke je bil le eden od zakonsko predvidenih izrednih ukrepov. Določbo je treba razlagati tako, da je ravnanje predlagateljice protipravno, če bi se stečaj banke, ki je ogrožal stabilnost finančnega sistema, lahko preprečil brez izrednih ukrepov ali z blažjim izrednim ukrepom, kot je bil izbris.

[15] Določba se je glasila: "*Banka Slovenije mora v zvezi s prenehanjem ali konverzijo kvalificiranih obveznosti banke zagotoviti, da posamezni upnik zaradi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke ne utrpi večjih izgub, kot bi jih utrpel v primeru stečaja banke.*"

26. Upoštevaje tudi zakonsko odkazilo na 223.a člen ZBan-1, je zelo pomembno, da se (kot izhaja iz 120. točke obrazložitve odločbe št. U-I-295/13)[16] lahko predlagateljica ekskulpira, če se dokaže, da so bile njene dejanske ugotovitve oziroma pravne ocene sicer nepopolne ali zmotne (če bi bile pravilne, pa bi bilo treba sklepati, da stečaj nad banko sploh ne bi bil začet ali stabilnost finančnega sistema kljub stečaju ne bi bila ogrožena oziroma da bi upnik v stečajnem postopku dobil več, kot mu je preostalo po izvršenem izbrisu finančnega instrumenta), vendar ni mogoče šteti: (a) da je Banka Slovenije ravnala v nasprotju z merili skrbnosti in strokovnosti in/ali (b) da so tisti, ki so ravnali v njenem imenu in po njenem pooblastilu, ravnali v nasprotju s temi merili. Odškodninska odgovornost predlagateljice je res strožja, kot to po slovenski sodni praksi velja za odgovornost države v podobnih primerih (torej za napake državnih organov pri oblastnem odločanju).[17] Vendar se nikakor ne približuje objektivni odgovornosti. Predlagateljica odškodninsko odgovarja za pomanjkljive ali napačne ocene in presoje v postopku izbrisa finančnih instrumentov le, če jih je mogoče pripisati njeni neskrbnosti tudi ob upoštevanju dejstva, da je o izbrisu odločala v posebnih okoliščinah kriznih razmer, ki so zahtevale hitro presojo kompleksnih vprašanj, z omejenim časom za analizo in razmislek. Podobno predlagateljica odgovarja za pomanjkljive ali napačne ocene in presoje svetovalnih družb, ki so dejansko izdelale strokovne podlage za ključne ocene finančnega položaja bank,[18] ki so bile neposredna podlaga za izbris – predlagateljica za njihove napake odgovarja, če je tem svetovalnim družbam mogoče (za nazaj) očitati neskrbnost tudi ob upoštevanju negotovosti razvoja finančne krize oziroma posebne, urgentne situacije, v katerih so se odvijali postopki odločanja o izbrisu.

27. Člen 123 PDEU (med drugim) prepoveduje, da bi Evropska centralna banka (v nadaljevanju ECB) ali centralne banke držav članic kreditirale državo članico (vključno z neposrednimi nakupi dolžniških instrumentov države na primarnem trgu). Zelo podobno

---

[16] Kjer Ustavno sodišče med drugim ugotavlja, da je treba pri presoji odgovornosti Banke Slovenije za škodo izhajati "iz dejstev in okoliščin, kakršni so bili v času odločanja Banke Slovenije in jih je imela pred očmi ali pa bi jih morala imeti pred očmi Banka Slovenije".

[17] V zvezi z odgovornostjo države za ravnanje sodnika pri njegovem delu tako velja, da pojma protipravnosti ni mogoče enačiti z vsemi razlogi, zaradi katerih je lahko sodna odločba spremenjena ali razveljavljena v postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi. Vsaka zmotna uporaba materialnega prava ali kršitev določb postopka še ne pomeni protipravnega ravnanja, temveč o sodnikovem protipravnem ravnanju govorimo takrat, ko gre za kvalificirano stopnjo napačnosti, ko na primer sodnik ni uporabil povsem jasne določbe zakona ali je predpis namerno razlagal v nasprotju z ustaljeno sodno prakso oziroma ko gre za druge grobe kršitve pravil postopka oziroma sodniške dolžnosti (glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča št. II Ips 49/2017 z dne 6. 9. 2018).

[18] Te zasebne svetovalne družbe so sodelovale pri skrbnem pregledu bančnega sektorja, ki je vključeval izvedbo pregleda kakovosti sredstev ter izvedbo stresnih testov ("*Bottom up*" in "*Top down*"). V tem okviru so tudi ocenile vrednost določenega deleža nepremičnin, na katerih so banke v težavah imele zavarovanja.

formulirano prepoved vsebuje 21. člen Protokola št. 4. Gre za t. i. prepoved monetarnega financiranja.

28. Predlagateljica meni, da zgoraj opisana zakonska ureditev njene odškodninske odgovornosti nasprotuje prepovedi monetarnega financiranja, ker naj bi centralni banki zapovedovala financiranje opravljanja funkcij države in obveznosti države do tretjih oseb (šlo naj bi za financiranje odškodninske sheme za vlagatelje v banke). Pri odločanju o izbrisu finančnih instrumentov, kar je bila predlagateljici z zakonom podeljena naloga, naj bi predlagateljica namreč delovala poudarjeno v državnem interesu zagotoviti stabilnost finančnega sistema s sanacijo bank. Izvajanje izrednih ukrepov za zagotovitev finančne stabilnosti naj ne bi bila njena jedrna naloga, pač pa nanjo prenesena naloga države, zato naj predlagateljica ne bi mogla izključno odgovarjati za posledice teh ukrepov.[19]

29. Ustavno sodišče se strinja z ugotovitvijo, da pooblastilo predlagateljice iz 1.a točke prvega odstavka 253. člena ZBan-1 (z odločbo izreči izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke zaradi njene sanacije in vzpostavitve pogojev za uspešno poslovanje oziroma zaradi izvedbe postopkov za organizirano postopno prenehanje banke (253.b člen ZBan-1)) po svoji naravi ni naloga, ki bi jo lahko šteli kot nujno nalogo centralne banke že po Ustavi ali PDEU (torej nalogo, ki je del ustavnega pojma centralne banke).

30. Ustavno sodišče razume, da je doseg prepovedi monetarnega financiranja širši od gole prepovedi centralnobančnega kreditiranja držav in da je njegovo bistvo težnja, da centralna banka javnemu sektorju ne pomaga, da se pri pridobivanju sredstev za svoje delovanje izmakne tržni disciplini.[20] Še toliko bolj kot le za kreditiranje se prepoved uporablja za nepovratne oblike financiranja, brez obveznosti vračila.[21] Kot izhaja na primer iz točke 2.1.2 Mnenja ECB z dne 27. marca 2019 o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (CON/2019/13), izvajanje nalog v zvezi z reševanjem bank s strani centralnih bank ne sme vključevati financiranja skladov za reševanje ali drugih finančnih ureditev v zvezi s postopki reševanja, saj so to naloge države. Banka Slovenije naj ne bi smela financirati nalog države oziroma "ukrepov, ki so sorodni postopkom reševanja". ECB vztraja pri tem, da nacionalna zakonodaja ne sme zahtevati, naj nacionalna centralna banka (v nadaljevanju NCB) financira bodisi opravljanje funkcij drugih organov javnega sektorja bodisi obveznosti javnega sektorja do tretjih oseb; to naj bi prav tako veljalo za prenos novih nalog na NCB. ECB meni, da je za

---

[19] Čeprav predlagateljica navaja tudi, da ne sme odškodninsko odgovarjati brez krivde, je Ustavno sodišče v 26. točki tega sklepa pojasnilo, da po svoji naravi odškodninska odgovornost predlagateljice dejansko ni objektivna.

[20] Uredba Sveta (ES) št. 3603/93 z dne 13. decembra 1993 o opredelitvi pojmov za uporabo prepovedi iz členov 104 in 104b(1) Pogodbe (UL L 332, 31. 12. 1993) za potrebe prepovedi monetarnega financiranja v členu 1. 1. (b) (ii) opredeljuje "druge oblike kreditov" tudi kot "vsa financiranja obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam".

[21] Primerjaj Konvergenčno poročilo ECB, maj 2018, str. 26.

ta namen treba v posameznem primeru oceniti, ali je naloga, ki naj bi se prenesla na NCB, naloga centralne banke ali naloga države, tj. naloga v okviru odgovornosti države. Da bi se zagotovila skladnost s prepovedjo monetarnega financiranja, naj bi morala biti nova naloga, ki se zaupa NCB, v celoti in ustrezno plačana, če ta naloga: (a) ni naloga centralne banke ali ukrep, ki olajšuje opravljanje naloge centralne banke, ali (b) je povezana z nalogo države in se opravlja v interesu države.[22] ECB je v svojih različnih mnenjih štela, da so dejansko državne naloge (čeprav prenesene na NCB) na primer naloge v zvezi s financiranjem skladov ali finančnih ureditev za reševanje in naloge v zvezi s sistemi jamstva za vloge ali odškodninskimi shemami za vlagatelje. Po svoji naravi pa so lahko naloge centralne banke med drugim nadzorne naloge ali naloge, povezane s temi nadzornimi nalogami, kot so tudi upravne naloge v zvezi z reševanjem.[23]

31. Ustavno sodišče ugotavlja, da sistem odškodninske odgovornosti predlagateljice po ZPSVIKOB ne pomeni financiranja državnega sklada ali sheme za reševanje bank (to je plasiranja v ta sklad ali shemo denarnih sredstev, ki bi bila nato uporabljena za vstop v banko v težavah z dolžniškim ali lastniškim kapitalom).[24] Prav tako ne gre za financiranje kakšne nekrivdne (*no fault*) odškodninske sheme v korist oškodovanih vlagateljev. Pač pa ZPSVIKOB nalaga predlagateljici, naj odškodninsko odgovarja vlagateljem v banko za napake, ki jih je storila pri izvrševanju prenesene esencialno državne naloge odločanja o izbrisih kvalificiranih obveznosti zaradi zagotovitve pogojev za sanacijo ali organizirano prenehanje banke v finančnih težavah – in to za škodo, ki bi jo lahko predvidela in preprečila glede na dejstva in okoliščine, kakršni so bili v času njenega odločanja in jih je predlagateljica imela pred očmi ali pa bi jih morala imeti pred očmi. Pa tudi za škodo, ki je posledica ravnanja subjektov zasebnega prava, na katere je predlagateljica prenesla nekatera opravila v zadevnem postopku, če so, upoštevaje dejstva in okoliščine, ki so jim bili znani oziroma bi jim morali biti znani, ti subjekti ravnali v nasprotju s skrbnostjo dobrega strokovnjaka. Odškodninska odgovornost predlagateljice torej ni avtomatična posledica naknadnega spremenjenega vrednotenja vrednosti finančnih instrumentov ob izbrisu, pač pa je odločilno, da bi, če bi ravnala skrbno, do istih ugotovitev morala priti že predlagateljica v času odločanja o izbrisu oziroma bi do takega pravilnega vrednotenja morali priti tisti, s katerimi si je pomagala. Pri tem vsaka nepogodbena odškodninska odgovornost centralne banke ne more biti sporna že glede na tretji odstavek 340. člena PDEU. Po drugi strani ni mogoče spregledati dejstva, da predlagateljica po določbah ZPSVIKOB res odškodninsko odgovarja za storitve in opustitve med izvajanjem

---

[22] Prav tam, str. 27.

[23] Prav tam, str. 28.

[24] Predpis, ki ga presoja Ustavno sodišče, se tudi razlikuje od rešitve iz osnutka češkega zakona, ki je predvideval, da centralna banka v sili kratkoročno kreditira jamčevalno shemo za bančne depozite. ECB je tedaj opozorila, da je centralnobančno financiranje take vrste skladno s prepovedjo monetarnega financiranja le pod strogimi pogoji (kratkoročnost, le v urgentni situaciji ogrožene sistemske stabilnosti, ohranjena diskrecija NCB, podpora NCB jamčevalni shemi se ne sme spremeniti v sistematično vnaprejšnje financiranje). Glej točki 3.1.2 in 3.1.3 Mnenja ECB z dne 1. 7. 2015 (CON/2015/22).

esencialno državne naloge, ki ne spada med temeljne in bistvene naloge centralne banke.

32. Zato Ustavno sodišče s svojim vprašanjem iz točke 1a) izreka tega sklepa sprašuje, ali je primarno pravo EU, ki prepoveduje monetarno financiranje, treba razlagati tako, da prepoveduje naložitev NCB nepogodbene odškodninske odgovornosti pod zgoraj podrobneje opisanimi pogoji.

33. Drugo vprašanje, ki ga Ustavno sodišče naslavlja na Sodišče, je: **Ali je treba 123. člen PDEU in 21. člen Protokola št. 4 razlagati tako, da prepovedujeta, da bi NCB, ki je članica ESCB, iz lastnih sredstev izplačevala posebna denarna nadomestila delu nekdanjih imetnikov izbrisanih finančnih instrumentov (po kriteriju premoženjskega stanja) zaradi izbrisov, o katerih je odločila pri izvrševanju svoje zakonsko dodeljene pristojnosti izrednih ukrepov v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema, pri čemer za upravičenost do nadomestila zadošča, da je bil finančni instrument izbrisan, in ni pomembno, ali je bilo kršeno načelo, da ne sme biti noben imetnik finančnega instrumenta zaradi izrednega ukrepa na slabšem, kot če izrednega ukrepa ne bi bilo?**

34. Ustavno sodišče mora na podlagi zahteve predlagateljice odločiti o skladnosti z Ustavo tudi 4. do 7. člena ZPSVIKOB, torej o ureditvi izplačevanja pavšalnega nadomestila. Predlagateljica je po tej ureditvi dolžna delu nekdanjih imetnikov, katerih kvalificirane obveznosti je izbrisala,[25] izplačati pavšalno nadomestilo v višini 80 % vrednosti kupnine, ki jo je nekdanji imetnik plačal za kvalificirano obveznost (poleg tega znesek izplačil pavšalnega nadomestila vlagatelju ne sme presegati 20.000 EUR za posamezni red). Nekdanji imetnik, ki sprejme pavšalno nadomestilo, se s tem odpove možnosti zahtevati od predlagateljice (potencialno) višjo odškodnino po 350.a členu ZBan-1. Zaradi osredotočenosti na nekdanje imetnike sorazmerno šibkejšega premoženjskega stanja ima ureditev očitne socialne elemente. Poudariti je treba, da mora nekdanji imetnik za upravičenost do pavšalnega nadomestila izkazati le to, da mu je predlagateljica z odločbo izbrisala kvalificirane obveznosti določene vrste. Pavšalno nadomestilo torej ni odvisno od tega, ali je bilo kršeno načelo *no creditor worse off*.

35. Z vidika prepovedi monetarnega financiranja[26] se kaže kot sporna ureditev, ki spominja na nekrivdno – in s ciljem socialne pravičnosti obarvano – odškodninsko shemo za vlagatelje, ki so izgubili svoj vložek v banko, ki se je znašla v finančnih težavah. Po mnenju Ustavnega sodišča odgovornost predlagateljice za plačevanje pavšalnih nadomestil iz lastnih sredstev pomeni prenos bremena nečesa, kar je po vsebini

---

[25] Fizičnim osebam, ki so na primarnem trgu pri izdajatelju kupile kvalificirane obveznosti banke iz 2. in 3. točke šestega odstavka 261.a člena ZBan-1 (hibridne finančne instrumente in nekatere instrumente dodatnega kapitala banke), katerih bruto dohodki v letu 2013 niso presegali 18.278,16 EUR.

[26] Glej 30. in 31. točko obrazložitve tega sklepa.

obveznost države naproti tretjim osebam, na centralno banko. V tem delu namreč ZPSVIKOB predlagateljici ne nalaga odgovornosti za posledice storjenih napak oziroma zmotnih ocen – nje ali oseb, ki so ravnale po njenem pooblastilu.

36. Zato Ustavno sodišče s svojim vprašanjem iz točke 1b) izreka tega sklepa sprašuje, ali je primarno pravo EU, ki prepoveduje monetarno financiranje, treba razlagati tako, da prepoveduje naložitev NCB odgovornosti za izplačila prizadetim vlagateljev pod zgoraj podrobneje opisanimi pogoji.

37. Tretje vprašanje, ki ga Ustavno sodišče naslavlja na Sodišče, je: **Ali je treba 130. člen PDEU in 7. člen Protokola št. 4 razlagati tako, da nasprotujeta, da bi bilo NCB naloženo plačilo odškodnin za škodo, nastalo kot posledica izvrševanja njenih zakonskih pristojnosti, v višini, ki lahko okrni njeno zmožnost za učinkovito opravljanje svojih nalog? Je v tej zvezi za sklep, da je bilo kršeno načelo finančne neodvisnosti NCB, pomembno, pod kakšnimi zakonskimi pogoji je navedena odgovornost naložena?**

38. Ustavno sodišče je v 25. in 26. točki obrazložitve tega sklepa opisalo zakonske kriterije nepogodbene odškodninske odgovornosti predlagateljice. Predlagateljica z zahtevo za oceno ustavnosti izpodbija tudi 40. člen ZPSVIKOB, ki podrobno ureja vire, iz katerih mora predlagateljica nekdanjim imetnikom izplačati odškodnino. To določbo je treba razlagati v zvezi s 50., 50.a in 51. členom Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17 – v nadaljevanju ZBS-1), ki urejajo uporabo dobička, tvorbo rezerv in pokrivanje izgube predlagateljice.[27] Splošna ureditev po ZBS-1 določa, da se dobiček predlagateljice razdeli po ključu 75 % za splošne rezerve predlagateljice, 25 % pa za državni proračun. Od tega zakonskega ključa so mogoča (če soglašata tako predlagateljica kot minister za finance) odstopanja v eno ali drugo smer, odvisno tudi od tega, v kolikšni višini so že formirane splošne rezerve predlagateljice. Izguba predlagateljice se pokriva najprej iz splošnih rezerv, ko pa je ta vir izčrpan, iz proračuna.

39. ZPSVIKOB je za namen zagotovitve vira za plačevanje odškodnin[28] nekdanjim imetnikom opisano ureditev deloma spremenil. Po novem se dobički predlagateljice, nastali od 1. 1. 2019 do pravnomočnosti sodnih odločb o odškodninah, načeloma razporejajo v posebne namenske rezerve, namenjene izplačevanju odškodnin.[29] Nove splošne rezerve (razen izjemoma, če so zelo nizke) v tem času iz tako preusmerjenih dobičkov torej ne nastajajo. Če ta vir za izplačilo odškodnin ne zadošča, mora

---

[27] Glej tudi Smernico Evropske centralne banke (EU) 2016/2249 z dne 3. novembra 2016 o pravnem okviru za računovodstvo in finančno poročanje v Evropskem sistemu centralnih bank (ECB/2016/34) (UL L 347, 20. 12. 2016).

[28] Ustavno sodišče tu zaradi bagatelnosti zneskov izpušča problematiko pavšalnega nadomestila.

[29] To pomeni, da se je za ta čas tudi država odpovedala svojemu 25-odstotnemu deležu dobička predlagateljice.

predlagateljica za ta namen uporabiti do 50 % splošnih rezerv, nastalih iz dobičkov pred 1. 1. 2019. Če se tudi ta vir izčrpa in so odškodnine še nepoplačane, jih sicer poplača država, vendar v obliki posojila države predlagateljici (obrestovanega po obrestni meri ECB za operacije glavnega refinanciranja). Predlagateljica državi to posojilo vrača iz prihodnjih tekočih dobičkov, kar v praksi pomeni, da do njegovega poplačila predlagateljica ne tvori novih splošnih rezerv.

40. Člen 130 PDEU vsebuje načelo neodvisnosti ECB in NCB pri izvajanju njunih pooblastil ter pri opravljanju nalog in dolžnosti po ustanovnih pogodbah in po statutu ESCB in ECB iz Protokola št. 4. Podobna prepoved je v 7. členu Protokola št. 4. Institucije, organi, uradi ali agencije EU ter vlade držav članic ne smejo vplivati na člane organov odločanja ECB ali NCB pri opravljanju njihovih nalog.

41. Predlagateljica meni, da je zakonska ureditev, ki ji nalaga plačevanje odškodnin iz lastnih sredstev (tudi iz splošnih rezerv in na škodo prihodnjega oblikovanja splošnih rezerv), škodljiva za njeno opravljanje primarnih nalog v zvezi s stabilnostjo cen. Izraža bojazen, da jo država s tem spravlja v položaj, ko ne bo imela dovolj finančnih sredstev za izpolnjevanje svojega mandata v nezmanjšanem obsegu oziroma ne bo imela dovolj neto lastniškega kapitala. Opozarja na potrebo po ohranitvi rezerv za predvidljiva in nepredvidljiva finančna tveganja, ki se lahko pojavijo v kriznih časih, ko je centralna banka posojilodajalec v skrajni sili.

42. Eden od elementov neodvisnosti centralne banke je tudi finančna neodvisnost.[30] Sodišče poudarja, da iz 130. člena PDEU izhaja, da je ESCB pri izvajanju svojih pooblastil glede določanja in izvajanja monetarne politike EU neodvisen; da je njegov namen zavarovati ESCB in njegove organe odločanja pred zunanjimi vplivi, ki bi lahko vplivali na izvajanje nalog, ki so ESCB podeljene s PDEU in Protokolom št. 4; da je namen tega člena zavarovati ESCB pred vsemi političnimi pritiski, da se mu omogoči učinkovito uresničevanje ciljev svojih nalog z neodvisnim izvajanjem posebnih pristojnosti, ki so mu v ta namen podeljene s primarnim pravom.[31] ECB razume finančno neodvisnost NCB tako, da morajo imeti možnost avtonomno razpolagati z zadostnimi finančnimi sredstvi za izpolnjevanje svojega mandata, in sicer tako za opravljanje nalog, povezanih z ESCB, kakor tudi lastnih nacionalnih nalog (npr. nadziranje finančnega sektorja, zagotavljanje izredne likvidnostne pomoči). Države članice naj ne bi smele spraviti svojih NCB v položaj, v katerem imajo nezadostna finančna sredstva ali nezadosten neto lastniški kapital.[32] Če finančni nadzorni organi delujejo v okviru NCB in

---

[30] R. Smits, A National Measure Annulled by the European Court of Justice, or: High-level Judicial Protection for Independent Central Bankers, European Constitutional Law Review, let. 16, št. 1 (2020), str. 122–123, navaja, da ima neodvisnost ECB in NCB institucionalno, personalno, funkcionalno in finančno plat.

[31] Sodba Sodišča v zadevi *Peter Gauweiler in drugi proti nemškemu Bundestagu*, C-62/14, z dne 16. 6. 2015, 40. točka obrazložitve.

[32] Primerjaj Konvergenčno poročilo ECB, maj 2018, str. 22–23.

zakon določa njihovo ločeno (avtonomno) odločanje, je pomembno zagotoviti, da njihove odločitve ne ogrožajo finančnih sredstev NCB kot celote. V takšnih primerih naj bi morala nacionalna zakonodaja omogočiti NCB, da ima končni nadzor nad vsemi odločitvami nadzornih organov, ki bi lahko vplivale na neodvisnost NCB, predvsem na njeno finančno neodvisnost.[33]

43. Ustavno sodišče ugotavlja, da je načelo finančne neodvisnosti verjetno lahko kršeno tudi, če država članica ustvari veliko nevarnost za ohranitev premoženjskih virov centralne banke s tem, da jo izpostavi visokim in neobičajnim tveganjem pri opravljanju prenesenih nalog, ki nimajo zveze z njeno jedrno pristojnostjo ohranjanja stabilnosti cen. Meni pa, da je vendarle dvomljivo, ali je treba načelo finančne neodvisnosti razlagati tako široko, da centralna banka ne bi smela odškodninsko odgovarjati, ko ne gre za objektivno odgovornost, pač pa za obliko odgovornosti za odstopanje od strokovnih standardov pri opravljanju zakonskih nalog. Vprašanje pa je, ali je problematičnost naložitve odškodninske odgovornosti centralni banki odvisna od zakonskih pogojev, pod katerimi je bila odškodninska odgovornost naložena (vključno z naravo in vsebino na centralno banko prenesenih nalog, stopnjo neskrbnosti ali nevestnosti ravnanja, ki je potrebna za utemeljitev odškodninske odgovornosti, itd.), ali pa na primer zgolj od tega, ali je potencialna izpostavljenost centralne banke v taki višini, da je lahko okrnjena njena zmožnost za učinkovito opravljanje nalog.

44. Zato Ustavno sodišče postavlja vprašanje iz točke 1c) izreka tega sklepa.

45. Četrto vprašanje, ki ga Ustavno sodišče naslavlja na Sodišče, je: **Ali je treba 53. do 62. člen Direktive 2013/36/EU oziroma 44. do 52. člen Direktive 2006/48/ES, ki varujejo zaupnost pri bonitetnem nadzoru bank pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij, razlagati tako, da ti direktivi varujeta tudi zaupnost informacij, ki so bile pridobljene ali so nastale pri izvedbi ukrepov, ki so bili namenjeni reševanju bank zaradi zagotavljanja stabilnosti finančnega sistema, ko nevarnosti za solventnost in likvidnost bank ni bilo moč odpraviti z običajnimi ukrepi bonitetnega nadzora, ti ukrepi pa so se šteli za reorganizacijske ukrepe iz Direktive 2001/24/ES?**

46. Predlagateljica pred Ustavnim sodiščem izpodbija tudi zakonske določbe (zlasti 10. in 22. člen ZPSVIKOB), ki ji nalagajo javno objavo oziroma dostopnost (v povzetku ali v celoti) dokumentov in informacij, ki so bili vsebinska podlaga za njene odločitve o izbrisu kvalificiranih obveznosti. Člena se glasita:

"10. člen

(1) Banka Slovenije za vsako banko, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, na svoji spletni strani objavi:

---

[33] Prav tam, str. 25.

– odločbo, s katero je bil izrečen izredni ukrep;

– dokumente, iz katerih je razvidna vsebina pogodbenega razmerja med Banko Slovenije in osebo, ki je izdelala ocene vrednosti sredstev banke v skladu s prvim odstavkom 261.b člena ZBan-1;

– dokumente, iz katerih je razvidna vsebina pogodbenega razmerja med Banko Slovenije in izvajalci pregleda kakovosti sredstev, obremenitvenih testov in cenilcev nepremičnin;

– poročilo o obremenitvenih testih;

– povzetke vsebin dokumentov iz tretje, pete, osme in devete alineje prvega odstavka 22. člena tega zakona.

(2) Banka Slovenije prekrije podatke, ki se v skladu z zakonom štejejo za zaupne ali osebne podatke ali poslovno skrivnost.

(3) Dokumenti iz prve do četrte alineje prvega odstavka tega člena se objavijo v izvirniku oziroma kot skeniran izvirni dokument. Če je izvirnik v tujem jeziku, Banka Slovenije zagotovi in objavi tudi prevod dokumenta v slovenščini."

"22. člen

(1) Banka Slovenije za vsako banko, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, za objavo dokumentov in podatkov v virtualni podatkovni sobi izroči upravljavcu podatkovne sobe:

– odločbo Banke Slovenije z morebitnimi prilogami;

– dokumente, iz katerih je razvidna vsebina pogodbenega razmerja med Banko Slovenije in osebo, ki je izdelala ocene vrednosti sredstev banke v skladu s prvim odstavkom 261.b člena ZBan-1;

– oceno vrednosti sredstev banke, ki je bila pripravljena v skladu s prvim odstavkom 261.b člena ZBan-1;

– dokumente, iz katerih je razvidna vsebina pogodbenega razmerja med Banko Slovenije in izvajalci pregleda kakovosti sredstev, obremenitvenih testov in cenilcev nepremičnin;

– poročilo o pregledu kakovosti sredstev, ki vključuje metodološka pojasnila glede oblikovanja slabitev in rezervacij ter za razvrščanje posameznih komitentov za namene ocenjevanja tveganj, ter oceno potrebnih slabitev in rezervacij po posameznih komitentih;

– dokumente v zvezi z izvedbo povečanja osnovnega kapitala banke;

– poročilo o obremenitvenih testih;

– zapisnike in gradiva usmerjevalnega odbora, ki je usmerjal in nadzoroval izvedbo skrbnega pregleda bank v letu 2013, vključno z zapisniki in gradivi delovnih teles odbora, ki so obravnavala posamezna področja skrbnega pregleda, vključno z metodološkimi usmeritvami, ter vključno z dokumenti glede izmenjave podatkov in obravnave ugotovitev in rezultatov;

– druge dokumente, na katerih je neposredno temeljila odločba Banke Slovenije.

(2) Dokumente iz prejšnjega odstavka Banka Slovenije izroči upravljavcu podatkovne sobe v izvirniku v elektronski obliki oziroma kot skeniran izvirni dokument, pri čemer Banka Slovenije prekrije osebne podatke ter označi dokumente, ki so zaupni ali poslovna skrivnost. Če je izvirnik v tujem jeziku, Banka Slovenije zagotovi tudi prevod dokumenta v slovenščini.

(3) Družba za upravljanje terjatev bank, d. d. (v nadaljnjem besedilu: DUTB) za vsako banko, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, za objavo dokumentov in podatkov v virtualni podatkovni sobi upravljavcu podatkovne sobe zagotovi dokumente, iz katerih so razvidni pogoji za prenos tveganih postavk bank na DUTB, vključno s podatki o terjatvah in o prenosnih cenah posameznih terjatev, ki so bile z banke, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, prenesene na DUTB.

(4) Upravljavec podatkovne sobe za vsako banko, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, za objavo dokumentov in podatkov v virtualni podatkovni sobi zagotovi:

– dokumente medresorske komisije, imenovane na podlagi Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12, 63/13 – ZS-K, 23/14 – ZDIJZ-C, 104/15, 26/17 – ORZUKSB33 in 27/17 – popr.; v nadaljnjem besedilu: ZUKSB), v zvezi s postopkom odobritve državne pomoči bankam, ki so jim bili izrečeni izredni ukrepi, vključno s sklepi Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) o uporabi ukrepov po ZUKSB v posamezni banki in programi prestrukturiranja;

– odločbe Evropske komisije o dovoljeni državni pomoči bankam, ki jim je bil izrečen izredni ukrep;

– druge dokumente, na katerih so neposredno temeljile odločitve vlade v zvezi z uporabo ukrepov po ZUKSB v bankah, ki so jim bili izrečeni izredni ukrepi."

47. Pri utemeljevanju ustavne spornosti razkritja oziroma objave se predlagateljica omejuje na tri vrste dokumentov[34] (poročilo o obremenitvenih testih, poročilo o pregledu

[34] Poročilo o obremenitvenih testih je bilo eno za vse banke, za katere so bili obremenitveni testi opravljeni. Druga dokumenta sta bila izdelana ločeno po bankah.

kakovosti sredstev in ocena vrednosti sredstev banke po prvem odstavku 261.b člena ZBan-1), ki so nastali večinoma že v letu 2013, med skrbnim pregledom slovenskega bančnega sistema. Zatrjuje neskladje s 53. in 54. členom Direktive 2013/36/EU.

48. Ustavnemu sodišču se je porodil dvom glede načelne uporabnosti ene ali obeh direktiv, ki urejata bonitetni nadzor kreditnih institucij, za navedene dokumente, ki so bili podlaga za izrek enega izmed izrednih ukrepov za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema, to je ukrepa prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti banke. Tretji odstavek 253. člena ZBan-1 je izrecno določal, da se izredni ukrepi štejejo za reorganizacijske ukrepe, kot jih določa Direktiva 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (v nadaljevanju Direktiva 2001/24/ES), kar je za izpostavljeni ukrep poudarilo tudi Ustavno sodišče.[35]

49. Zaupnost oziroma varstvo poklicne skrivnosti pri bonitetnem nadzoru bank pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij je urejeno v 44. do 52. členu Direktive 2006/48/ES in v 53. do 62. členu Direktive 2013/36/EU. Te določbe so v 1. poglavju naslova V (načela in tehnični instrumenti za bonitetni nadzor in razkritje) Direktive 2006/48/ES oziroma v 1. poglavju naslova VII (bonitetni nadzor) Direktive 2013/36/EU. Bonitetni nadzor je, kot izhaja iz navedenih direktiv in tudi iz nekaterih drugih predpisov EU, nadzor nad tem, kako banke (v interesu svojih deležnikov in tudi finančnega in gospodarskega sistema nasploh) obvladujejo tveganja, ki se pojavljajo pri njihovem poslovanju, zlasti v zvezi z likvidnostjo, zagotavljanjem zadostne ravni kapitala, omejevanjem koncentracij izpostavljenosti proti posameznim strankam in podobno.

50. Sporni dokumenti, za katere predlagateljica trdi, da je njihova tajnost varovana z Direktivo 2013/36/EU, so torej nastali in bili uporabljeni za namen izbrisa kvalificiranih obveznosti bank, ukrepa, ki se šteje za reorganizacijski ukrep iz sedme alineje 2. člena Direktive 2001/24/ES, v besedilu, veljavnem ob izbrisu kvalificiranih obveznosti.[36] Direktivi o bonitetnem nadzoru v (sicer eksemplifikativnem) naboru pooblastil oziroma ukrepov regulatorja ne omenjata ukrepa, ki bi bil podoben izbrisu kvalificiranih obveznosti iz ZBan-

---

[35] Sodišče je v sodbi v zadevi *Tadej Kotnik in drugi proti Državnemu zboru Republike Slovenije*, C-526/14, z dne 19. 7. 2016, odločilo, da je treba Direktivo 2001/24/ES razlagati tako, da ukrepi porazdelitve bremena, kot so določeni v točkah od 40 do 46 Sporočila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (UL C 216, 30. 7. 2013 – v nadaljevanju Sporočilo o bančništvu), spadajo pod pojem "reorganizacijski ukrepi" v smislu navedene direktive. Ustavno sodišče je v 139. točki odločbe št. U-I-295/13 navedlo, da je na to razlago Direktive 2001/24/ES vezano in da izredni ukrep prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti bank brez dvoma spada med ukrepe porazdelitve bremena iz 40. do 46. točke Sporočila o bančništvu.

[36] Torej za enega od ukrepov, s katerimi naj se ohrani ali ponovno vzpostavi finančni položaj kreditne institucije in ki lahko vplivajo na že veljavne pravice tretjih oseb, vključno z ukrepi, ki vključujejo možnost začasne ustavitve plačil in izvršilnih ukrepov ali znižanje terjatev.

1.[37] Poleg tega izbris kvalificiranih obveznosti iz ZBan-1 po okoliščinah in razlogih, zaradi katerih je bil sprejet (reševanje bank), in po vsebini še najbolj spominja na ukrep odpisa ali konverzije ustreznih kapitalskih instrumentov in kvalificiranih obveznosti iz Direktive 2014/59/EU, ki se sicer v času izbrisa kvalificiranih obveznosti slovenskih bank še ni uporabljala.

51. Ustavno sodišče dvomi, da je mogoče direktivi 2006/48/ES in 2013/36/EU razlagati tako, da pojem bonitetnega nadzora zajame tudi ukrepe oblastnega izbrisa lastniškega in dolžniškega kapitala v postopku reševanja bank, še posebej, če ima ta ukrep že nesporen temelj v drugem aktu sekundarnega prava EU (v Direktivi 2001/24/ES). Zato tudi dvomi, da se določbe o varstvu zaupnih informacij iz obeh navedenih direktiv lahko uporabljajo za dokumente, nastale pri izvajanju ukrepov take vrste, ki po jakosti poseganja v zasebno lastninsko sfero vendarle presegajo za bonitetni nadzor običajna pooblastila regulatorja. Po drugi strani je dejstvo, da je bil po slovenskem pravu ukrep izbrisa kvalificiranih obveznosti banke, skupaj z ostalimi izrednimi ukrepi za zagotovitev stabilnosti bančnega sistema, sistemsko umeščen v poglavje ZBan-1 o nadzoru nad bankami, v katerem so bili sicer tudi tipični ukrepi bonitetnega nadzora. Tudi sicer je težko začrtati jasno mejo med ukrepi bonitetnega nadzora, usmerjenimi v zagotovitev kapitalske ustreznosti in ustreznega likvidnostnega stanja banke, ter ukrepi reorganizacije ali reševanja bank, ki se aktivirajo v kritičnih pogojih, ko banki grozi neposredna nevarnost za njen nadaljnji obstoj.

52. Posledično je Ustavno sodišče postavilo vprašanje iz točke 1d) izreka tega sklepa.

53. Vsa nadaljnja vprašanja za predhodno odločanje so postavljena pod pogojem, da Sodišče odgovori, da direktivi 2013/36/EU in 2006/48/ES varujeta tudi zaupnost informacij in dokumentov v zvezi z ukrepi, kakršen je izbris kvalificiranih obveznosti po ZBan-1.

54. Peto vprašanje, ki ga Ustavno sodišče naslavlja na Sodišče, je: **Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je treba 53. do 62. člen Direktive 2013/36/EU oziroma 44. do 52. člen Direktive 2006/48/ES glede varstva pri bonitetnem nadzoru pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij razlagati tako, da je za njihovo varstvo relevantna poznejša Direktiva 2013/36/EU tudi tedaj, ko gre za zaupne informacije, pridobljene ali nastale v času uporabe Direktive 2006/48/ES, če naj bi bile razkrite v času uporabe Direktive 2013/36/EU?**

55. Kot že navedeno, v postopku ocene ustavnosti ZPSVIKOB bo Ustavno sodišče moralo odločiti o tem, ali so z Ustavo skladne določbe zakona, ki nalagajo javno objavo oziroma dostopnost treh vrst dokumentov, ki so bili vsebinska podlaga za odločitve predlagateljice o izbrisu kvalificiranih obveznosti (poročilo o obremenitvenih testih,

---

[37] Glej 136. člen Direktive 2006/48/ES oziroma Naslov VII, poglavje 1, oddelek IV, in poglavje 2, oddelek IV Direktive 2013/36/EU.

poročila o pregledu kakovosti sredstev in ocene vrednosti sredstev bank, ki so bile neposredna podlaga izbrisov).

56. Večina teh dokumentov je nastala v času veljavnosti Direktive 2006/48/ES, to je pred 1. 1. 2014 (glej 163. člen Direktive 2013/36/EU). Le ocena vrednosti sredstev Banke Celje, d. d., Celje, je nastala v času veljavnosti Direktive 2013/36/EU, to je po 1. 1. 2014.

57. Ustavno sodišče se sprašuje, kateri je pravilen kriterij za določanje časovne upoštevnosti direktiv 2006/48/ES ali 2013/36/EU glede varovanja zaupnosti pri bonitetnem nadzoru pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij. Je to datum nastanka oziroma pridobitve teh informacij ali datum njihove (z zakonom predvidene) javne objave oziroma dostopnosti? Če je to drugo, potem so za celotno sporno dokumentacijo o izbrisu upoštevna pravila Direktive 2013/36/EU. Če je pomemben datum nastanka informacij, sta za dokumentacijo o izbrisu upoštevni obe direktivi.

58. Zato je Ustavno sodišče postavilo vprašanje iz točke 1d) izreka tega sklepa. V nadaljnjih vprašanjih Ustavno sodišče sprašuje o razlagi obeh direktiv, čeprav se utegne, odvisno od odgovora na to vprašanje, izkazati, da mora Sodišče razložiti le Direktivo 2013/36/EU.

59. Šesto vprašanje, ki ga Ustavno sodišče naslavlja na Sodišče, je: **Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je prvi odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in prvi odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na prejšnje vprašanje) treba razlagati tako, da niso več zaupne informacije, ki so zajete z obveznostjo ohranitve poklicne skrivnosti, informacije, ki jih ima NCB kot nadzorni organ in ki so v določenem trenutku po svojem nastanku postale javne, oziroma informacije, ki bi lahko bile poklicna skrivnost, vendar so stare pet let ali več in se zato zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost? Je v primeru zgodovinskih informacij, starih pet let ali več, ohranitev statusa zaupnosti odvisna od tega, ali bi bila zaupnost lahko utemeljena iz drugih razlogov, kot pa je poslovni položaj nadziranih bank ali drugih podjetij?**

60. V zvezi s sklicevanjem predlagateljice na kršitev Direktive 2013/36/EU oziroma njenih pravil o zaupnosti bančnih podatkov je pomembno naslednje: (1) z vidika subjektov, ki bi jih javno razkrivanje podatkov in informacij prizadelo, predlagateljica omenja poslovne banke, katerih obveznosti so bile izbrisane, njihove tedanje in sedanje komitente in druge poslovne subjekte;[38] (2) glede na datum nastanka spornih dokumentov[39] velja, da je v času, ko Ustavno sodišče postavlja to vprašanje za predhodno odločanje, od njihovega

[38] Npr. poslovne partnerje bančnih komitentov.

[39] Poročilo o obremenitvenih testih, poročila o pregledu kakovosti sredstev, ocene vrednosti sredstev banke.

nastanka že minilo več kot pet let;[40] (3) nekatere dele vsebine spornih dokumentov je predlagateljica že javno objavila na svoji spletni strani v dokumentu "Celovito poročilo o skrbnem pregledu bančnega sistema".

61. Ustavno sodišče meni, da je za vprašanja ohranitve pravnega statusa zaupnosti informacij, pridobljenih pri bonitetnem nadzoru, ki sicer na načelni ravni padejo v doseg Direktive 2013/36/EU (in če pride v poštev, Direktive 2006/48/ES), pomembna sodba Sodišča v zadevi *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht proti Ewaldu Baumeistru*, C-15/16, z dne 19. 6. 2018. Sodišče je v tej sodbi sprejelo odločitev, ki se glasi:
"1. Člen 54(1) Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS je treba razlagati tako, da vse informacije v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki jih je to podjetje posredovalo pristojnemu organu, in vse izjave tega organa, ki so v njegovem spisu v zvezi z nadzorom, vključno z njegovo korespondenco z drugimi službami, niso brezpogojno zaupne informacije, ki bi bile zato zajete z obveznostjo, da se ohrani poklicna skrivnost, ki je določena s tem členom. S to opredelitvijo so zajete informacije, ki jih imajo organi, ki jih države članice določijo za izvajanje nalog iz te direktive, ki, prvič, niso javne in, drugič, z razkritjem katerih bi obstajala nevarnost posega v interese fizične ali pravne osebe, ki jih je predložila, oziroma tretje osebe ali pa nevarnost posega v pravilno delovanje sistema nadzora dejavnosti investicijskih podjetij, ki ga je zakonodajalec Unije uvedel s sprejetjem Direktive 2004/39.

2. Člen 54(1) Direktive 2004/39 je treba razlagati tako, da je treba zaupnost informacij v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki so bile posredovane organom, ki jih države članice določijo za izvajanje nalog iz te direktive, presoditi ob preučitvi, ki jo morajo ti organi opraviti, zato da odločijo o prošnji za razkritje, ki se nanaša na navedene informacije, ne glede na opredelitev teh informacij ob njihovem posredovanju navedenim organom.

3. Člen 54(1) Direktive 2004/39 je treba razlagati tako, da se za informacije, ki jih imajo organi, ki jih države članice določijo za izvajanje nalog iz te direktive, in ki bi lahko bile poslovna skrivnost, vendar so stare pet let ali več, zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost, razen izjemoma, če stranka, ki takšno naravo zatrjuje, dokaže, da so te informacije kljub svoji starosti še vedno bistveni element njenega poslovnega položaja ali poslovnega položaja zadevnih tretjih oseb. Taki preudarki ne veljajo za informacije, ki jih imajo ti organi in katerih zaupnost bi lahko bila utemeljena iz drugih razlogov od tistega, v skladu s katerim so pomembne za poslovni položaj zadevnih podjetij."

---

[40] Dokumenti so nastali v letih 2013 in 2014.

62. Predmet razlage v navedeni sodbi je sicer bila Direktiva 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS (UL L 145, 30. 4. 2004 – v nadaljevanju Direktiva 2004/39/ES), ki ne velja več. Ta direktiva je urejala pogoje poslovanja investicijskih podjetij, vendar so se nekatere njene določbe uporabljale tudi za kreditne institucije, ki so opravljale investicijske storitve in/ali investicijsko dejavnost (člen 1(2) Direktive 2004/39/ES). Po mnenju Ustavnega sodišča je zaradi sorodnosti področij poslovanja investicijskih podjetij in kreditnih institucij (v širšem smislu so vsi navedeni subjekti aktivni na področju finančnega poslovanja), podobno poudarjene potrebe po zaupnosti poslovanja ter celo podobne osnovne formulacije določbe o varovanju poklicnih skrivnosti[41] sodna praksa Sodišča v zvezi z Direktivo 2004/39/ES morda lahko analogno uporabna tudi za razlago direktiv 2013/36/EU in 2006/48/ES.

63. Dejstvo je, da si predlagateljica prizadeva preprečiti dostop potencialnim tožnikom, oziroma celo javno objavo na spletu v močno prilagojeni obliki, sorazmerno starih dokumentov in informacij. Nekatere informacije, ki so del teh dokumentov, je celo že sama javno objavila. Tudi za tiste, ki so do danes ostale zaupne, pa se postavlja vprašanje obstoja škodljivih posledic njihovega razkritja (za interese samih bank, tretjih oseb, še posebej komitentov bank, in navsezadnje za samo pravilno delovanje sistema bonitetnega nadzora). Konkretneje, poročilo o obremenitvenih testih iz leta 2013 pove, kakšne kapitalske primanjkljaje so banke imele v tistem času glede na tedanje scenarije razvoja dogodkov; poročila o pregledu kakovosti sredstev in ocene vrednosti sredstev se nanašajo na tedanje ocene o potrebnih dodatnih slabitvah oziroma likvidacijskih vrednostih bančnega premoženja. Negativnega učinka na ugled bank ali celo posameznih tedanjih komitentov, če bi jih bilo mogoče identificirati, sicer ni mogoče povsem izključiti niti danes. A zagotovo je s tekom časa vse manjši, in ga ni mogoče primerjati s tistim ob času nastanka informacij. Pri tem predlagateljica v zahtevi za oceno ustavnosti ZPSVIKOB potrebe po nadaljevanju zaupnosti vsaj za zdaj ne utemeljuje z javnimi interesi delovanja sistema bonitetnega nadzora (strategija nadzora itd.).

---

[41] Člen 54 (1) in (2) Direktive 2004/39/ES se je glasil:

"1. Države članice zagotovijo, da pristojne organe, vse osebe, ki delajo ali so delale za pristojne organe, ali subjekte, na katere so prenesene naloge v skladu s členom 48(2), ter revizorje in izvedence, ki jih zadolžijo pristojni organi, zavezuje obveznost poklicne skrivnosti. Nobena zaupna informacija, ki jo lahko prejmejo pri opravljanju svojih dolžnosti, ne sme biti izdana kateri koli osebi ali organu, razen v obliki povzetka ali združeni obliki, tako da posameznih investicijskih podjetij, upravljavcev trga, reguliranih trgov ali katerih koli drugih oseb ni mogoče prepoznati, brez poseganja v primere, za katere velja kazensko pravo ali druge določbe te direktive.

2. Če je bil zoper investicijsko podjetje, upravljavca trga ali regulirani trg uveden stečajni postopek ali postopek prisilne likvidacije, se lahko zaupne informacije, ki ne zadevajo tretjih oseb, razširijo v civilnem ali gospodarskem postopku, če je to potrebno za izvajanje postopka."

64. Sodišče je v sodbi v zadevi *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht proti Ewaldu Baumeistru* razlagalo prvo točko 54. člena Direktive 2004/39/ES tako, da se za informacije, ki bi lahko bile poklicna skrivnost, vendar so stare pet let ali več, zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost, razen izjemoma, če stranka, ki poklicno skrivnost zatrjuje, dokaže, da so te informacije kljub svoji starosti še vedno bistveni element njenega poslovnega položaja ali poslovnega položaja zadevnih tretjih oseb. Vendar to ne velja za informacije, ki jih ima pristojni organ, katerih zaupnost bi lahko bila utemeljena iz drugih razlogov od tistega, v skladu s katerim so pomembne za poslovni položaj zadevnih podjetij. Ustavno sodišče sporočilo te sodbe razlaga tako: če je zaupnost nekega dokumenta v službi širšega javnega interesa, zaupnost ne "zastara" oziroma vsaj v zvezi s tem ni domnev; če pa je v službi zasebnega interesa, se po petih letih vzpostavi domneva izgube zaupnega statusa, razen če potrebo po njegovem nadaljevanju dokaže tisti, ki se nanj sklicuje.

65. Ker Ustavno sodišče ocenjuje, da so stališča iz sodbe Sodišča v zadevi *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht proti Ewaldu Baumeistru* lahko uporabna tudi za razlago instituta zaupnosti v sekundarnem pravu EU, kolikor se nanaša na kreditne institucije in na področje bonitetnega nadzora, je postavilo vprašanje iz točke 1e) izreka tega sklepa.

66. Sedmo vprašanje, ki ga Ustavno sodišče naslavlja na Sodišče, je: **Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je tretji odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in tretji odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na vprašanje pod točko e)) treba razlagati tako, da dovoljuje avtomatično razkritje zaupnih dokumentov, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki bi poskušale rešiti kreditno institucijo, in so pravno relevantni za odločitev sodišča v civilni odškodninski pravdi proti organu, pristojnemu za bonitetni nadzor, še pred začetkom pravdnega postopka vsem potencialnim tožnikom in njihovim pooblaščencem, brez posebnega konkretnega postopka odločanja o upravičenosti razkritja vsakega posameznega dokumenta vsakemu posameznemu upravičencu in brez tehtanja nasprotujočih si interesov v vsakem konkretnem primeru, in to celo, če gre za informacije v zvezi s kreditnimi institucijami, ki niso končale v stečaju ali prisilni likvidaciji, pač pa so bile deležne državne pomoči v postopku, v katerem so bili izbrisani finančni instrumenti delničarjev in podrejenih upnikov kreditnih institucij?**

67. Predlagateljica v postopku pred Ustavnim sodiščem izpodbija pravila ZPSVIKOB o dostopu do dokumentacije, ki je bila podlaga za izbris (poročilo o obremenitvenih testih, poročila o pregledu kakovosti sredstev in ocene vrednosti sredstev bank). Sklicuje se med drugim na pravila o zaupnosti iz Direktive 2013/36/EU. Po 22. členu ZPSVIKOB mora predlagateljica za vsako banko, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, omogočiti v t. i. virtualni sobi daljinski elektronski dostop do teh dokumentov (pri tem predlagateljica prekrije osebne podatke ter označi podatke, ki so zaupni ali poslovna skrivnost). Iz vrste določb ZPSVIKOB (glej predvsem 13. in 19. člen ZPSVIKOB) izhaja, da so do dostopa

do dokumentov upravičeni predvsem nekdanji imetniki izbrisanih kvalificiranih pravic (torej osebe, prizadete zaradi izbrisa, ki imajo pravico odškodninsko tožiti predlagateljico) in njihovi pooblaščenci – in sicer tako v določenem času med trajanjem zakonskega roka za vložitev odškodninske tožbe proti predlagateljici za namen priprave tožbe kakor tudi (če so tožbo v roku vložili) do pravnomočnega zaključka odškodninskega postopka oziroma zaključka postopka z izrednim pravnim sredstvom.

68. V tej zvezi je treba poudariti, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-295/13[42] kot enega izmed glavnih razlogov za protiustavnost 350.a člena ZBan-1 izpostavilo, da izpodbijana ureditev tožnikom v fazi pred vložitvijo tožbe 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 je protiustavno krnilo učinkovitost njihovega odškodninskega varstva, saj je oteževalo oblikovanje in substanciranje trditvene podlage v zvezi z obstojem predpostavk odškodninske odgovornosti. Ustavno sodišče je poudarilo, da bi bile pravovarstvene možnosti tožnikov 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. Dodati je treba sicer, da je Ustavno sodišče to stališče sprejelo ob drugačni porazdelitvi dokaznega bremena, kot ga določa danes veljavni 31. člen ZPSVIKOB (glej 25. točko obrazložitve predhodnega vprašanja). V času odločanja Ustavnega sodišča se je uporabljal tisti del prvega odstavka 350.a člena ZBan-1, ki je določal, da so nekdanji imetniki tisti, ki morajo dokazati, da je škoda, ki je nastala zaradi učinkov izrednega ukrepa, višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen.

69. Sorazmerno restriktivna pravila varstva zaupnosti pri bonitetnem nadzoru pridobljenih bančnih podatkov iz Direktive 2013/36/EU (in če pride v poštev, Direktive 2006/48/ES) ne urejajo možnosti dostopa do podatkov, kakršnega je v odločbi št. U-I-295/13 zapovedalo Ustavno sodišče (torej predpravdnega in široko dostopnega vsem potencialnim tožnikom v odškodninskem sporu zaradi izbrisa) in kakršnega je nato uzakonil ZPSVIKOB. V nobeni od direktiv ni določbe, ki bi urejala prav tak primer. Po oceni Ustavnega sodišča sta mu še najbližje tretji odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES[43] in tretji odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU.[44] Vendar se določbi izrecno, po jezikovni razlagi, nanašata le na situacijo, ko je bil zoper kreditno institucijo uveden postopek stečaja ali prisilnega prenehanja/likvidacije. Tak postopek ni bil uveden zoper nobeno od slovenskih bank, v katerih so bile izbrisane kvalificirane obveznosti. Ustavno

---

[42] Glej 123. točko obrazložitve.

[43] Vendar pa je v primerih, ko je zoper kreditno institucijo uveden stečaj ali postopek prisilnega prenehanja, v civilnem ali gospodarskem postopku dovoljeno razkriti zaupne informacije, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki poskušajo rešiti to kreditno institucijo.

[44] Vendar je v primerih, ko je zoper kreditno institucijo uveden stečaj ali postopek prisilne likvidacije, v civilnem ali gospodarskem postopku dovoljeno razkriti zaupne informacije, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki poskušajo rešiti to kreditno institucijo.

sodišče je v dvomu, ali je ti določbi glede na njun smisel sploh mogoče uporabiti analogno, tako da bi bilo na njuni podlagi dopustno avtomatično razkritje zaupnih dokumentov, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki bi poskušale rešiti kreditno institucijo, in so pravno relevantni za odločitev sodišča v civilni odškodninski pravdi proti organu, ki je odločil o izbrisu finančnih instrumentov, še pred začetkom pravdnega postopka, in to vsem potencialnim tožnikom in njihovim pooblaščencem, brez posebnega konkretnega postopka odločanja o upravičenosti razkritja vsakega posameznega dokumenta vsakemu posameznemu upravičencu in brez tehtanja nasprotujočih si interesov v vsakem konkretnem primeru, in to celo, če gre za informacije v zvezi s kreditnimi institucijami, ki niso končale v stečaju ali prisilni likvidaciji, pač pa so bile deležne državne pomoči v postopku, v katerem so bili izbrisani finančni instrumenti delničarjev in podrejenih upnikov kreditnih institucij.[45] Morebitno možnost analogne uporabe navedenih členov direktiv Ustavno sodišče vidi v tem, da je bila z ekonomskega vidika celotna operacija reševanja bank v Republiki Sloveniji dejansko podobna neke vrste delnemu stečaju ali likvidaciji, z učinkom le za imetnike kvalificiranih obveznosti, katerih pravice so prisilno prenehale, ker niso imele kritja v premoženju banke. ZPSVIKOB pa dovoljuje dostop do zaupnih podatkov bank za namene civilnega odškodninskega postopka v zvezi s tem prenehanjem.

70. Zato je Ustavno sodišče postavilo vprašanje iz točke 1f) izreka tega sklepa.

71. Osmo vprašanje, ki ga Ustavno sodišče naslavlja na Sodišče, je: **Če je odgovor na vprašanje pod točko d) pozitiven, ali je drugi odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU (in drugi odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES, odvisno od odgovora na vprašanje pod točko e)) treba razlagati tako, da dovoljuje vsem dostopno objavo na spletni strani zaupnih dokumentov oziroma njihovih povzetkov, ki ne zadevajo tretjih oseb, ki bi poskušale rešiti kreditno institucijo, in so pravno relevantni za odločitev sodišča v civilni odškodninski pravdi proti organu, pristojnemu za bonitetni nadzor, če gre za informacije v zvezi s kreditnimi institucijami, ki niso končale v stečaju ali prisilni likvidaciji, pač pa so bile deležne državne pomoči v postopku, v katerem so bili izbrisani finančni instrumenti delničarjev in podrejenih upnikov kreditnih institucij, obenem pa je predpisano, da naj bi pri zadevni javni objavi na spletni strani bile prekrite vse zaupne informacije?**

72. Predlagateljica v postopku pred Ustavnim sodiščem izpodbija tudi 10. člen ZPSVIKOB, ki glede dokumentacije, ki je bila podlaga za izbris (poročilo o obremenitvenih testih, poročila o pregledu kakovosti sredstev in ocene vrednosti sredstev banke), ureja posebno obliko javne objave na spletu, ki je po eni strani z vidika razkrite vsebine bolj restriktivna od sistema virtualne sobe iz 22. člena ZPSVIKOB, po drugi strani

---

[45] V primeru izbrisa kvalificiranih obveznosti v Republiki Sloveniji v letih 2013/2014 namreč v reševanje bank niso bile vpletene tretje osebe (zasebniki), pač pa je po izbrisu kvalificiranih obveznosti bankam bila dodeljena državna pomoč v obliki dokapitalizacije zaradi ustvaritve pogojev za uspešno poslovanje oziroma (v dveh primerih) zaradi postopnega prenehanja.

pa je krog oseb, ki lahko do dokumentov dostopajo, širši. Člen 10 ZPSVIKOB predlagateljici nalaga, naj za vsako banko, ki ji je bil izrečen izredni ukrep, na svoji spletni strani objavi (med drugim) poročilo o obremenitvenih testih ter povzetka poročila o pregledu kakovosti sredstev in ocene vrednosti sredstev banke. Poleg tega mora predlagateljica prekriti podatke, ki se v skladu z zakonom štejejo za zaupne ali osebne podatke ali poslovno skrivnost. Navedeno pomeni dvoje: (a) dokumentacija je na spletu javno dostopna vsem in (b) tudi, če so za navedene dokumente upoštevna pravila varstva zaupnosti pri bonitetnem nadzoru pridobljenih bančnih podatkov iz Direktive 2013/36/EU (in če pride v poštev, Direktive 2006/48/ES), izpodbijana zakonska ureditev dejansko od predlagateljice pričakuje, da bo zakrila vse tisto, kar je zaupno oziroma je poslovna skrivnost.

73. Čeprav se zastavlja vprašanje, ali je ob takih pogojih obsežnega zakrivanja vsebine sploh še mogoče razpravljati o kršitvi zaupnosti oziroma kolikšen del zadevnih dokumentov bo v resnici dostopen javnosti, Ustavno sodišče opozarja na drugi odstavek 1. točke 44. člena Direktive 2006/48/ES[46] in drugi odstavek 1. točke 53. člena Direktive 2013/36/EU.[47] Zdi se, da ti določbi prepovedujeta vsako razkrivanje med bonitetnim nadzorom pridobljenih zaupnih bančnih podatkov, ki v direktivah ni utemeljeno kot izjema od splošne prepovedi (kot vsakomur dostopna javna objava na spletu vsekakor ni), pa čeprav v obliki povzetkov, vse dokler je mogoče prepoznati posamezno kreditno institucijo. Tej prepoznavi se pri ureditvi iz 10. člena ZPSVIKOB, tudi če bi bili prekriti vsi zaupni podatki, ne bi bilo mogoče izogniti. Ustavno sodišče je postavilo vprašanje iz točke 1g) izreka tega sklepa, ker želi od Sodišča prejeti potrditev ali zanikanje te izhodiščne teze.

VII. Prekinitev postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb

74. Glede na obstoj prikazanega dvoma glede razlage 123. in 130. člena PDEU, 7. in 21. člena Protokola št. 4 ter direktiv 2006/48/ES in 2013/36/EU Ustavno sodišče o zadevi ne more odločiti, dokler Sodišče, ki je izključno pristojno razlagati pravila prava EU, ne odloči o njihovi razlagi. Zato je Ustavno sodišče predložilo v predhodno odločanje Sodišču vprašanja, navedena v izreku tega sklepa (1. točka izreka), in do odločitve Sodišča prekinilo postopek odločanja o ustavnosti izpodbijanih določb ZBan-1 in ZPSVIKOB (2. točka izreka).

VIII. Predlog za uporabo hitrega postopka predhodnega odločanja

---

[46] Nobeni osebi ali organu ne smejo razkriti nobenih zaupnih informacij, ki jih utegnejo prejeti med opravljanjem svojih nalog, razen v obliki povzetka ali zbirne informacije, tako da posameznih kreditnih institucij ni mogoče prepoznati brez poseganja v primere, za katere velja kazensko pravo.
[47] Zaupne informacije, ki jih te osebe, revizorji ali strokovnjaki prejmejo med opravljanjem svojih nalog, se lahko razkrijejo le v obliki povzetka ali zbirnih informacij, tako da posameznih kreditnih institucij ni mogoče prepoznati brez poseganja v primere, za katere velja kazensko pravo.

75. Hitri postopek predhodnega odločanja je urejen v 105. in 106. členu Poslovnika Sodišča (UL L 265, 29. 9. 2012, s spremembami). Namenjen je položajem, ko je treba zadevo zaradi njene narave obravnavati v kar najkrajšem času. Pravila za primere, ko se zahteva posebej hitra obravnava predlogov za sprejetje predhodne odločbe (hitri in nujni postopek), so vsebovana tudi v Priporočilih nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (UL C 380, 8. 11. 2019 – v nadaljevanju Priporočila). Iz 34. točke Priporočil izhaja, da je uporabo hitrega postopka mogoče predlagati le, kadar posebne okoliščine izkazujejo nujnost, ki upravičuje hitro odločitev Sodišča o postavljenih vprašanjih. Ker bi po oceni Ustavnega sodišča lahko bile v tem primeru take okoliščine podane, se je odločilo podati predlog za uporabo hitrega postopka predhodnega odločanja.

76. Kot je Ustavno sodišče že pojasnilo, je odgovor Sodišča na zastavljena vprašanja o razlagi aktov EU bistvenega pomena za odločitev Ustavnega sodišča o zahtevi za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZBan-1 in ZPSVIKOB. Nujnost čim hitrejše odločitve Ustavnega sodišča o zahtevi Banke Slovenije – in s tem nujnost čim hitrejše pridobitve odgovorov od Sodišča na postavljena vprašanja za predhodno odločanje – je po oceni Ustavnega sodišča utemeljena predvsem z dejstvom, da izpodbijane zakonske določbe postopkovno in vsebinsko pomenijo edino pravno pot v slovenskem pravnem redu za sodno varstvo nekdanjih imetnikov izbrisanih finančnih instrumentov.

77. V tem okviru ni mogoče prezreti, da je do izbrisa t. i. kvalificiranih obveznosti prišlo že 17. 12. 2013 in nato še (glede ene banke)16. 12. 2014. Po ugotovitvi neskladja z Ustavo prvotno zasnovanega sistema odškodninskega varstva iz ZBan-1 z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/13, zaradi odsotnosti posebnih procesnih pravil za odškodninske spore nekdanjih imetnikov, in po dlje časa trajajočem usklajevanju zakonskega predloga je zakonodajalec sprejel ZPSVIKOB, ki je bil uveljavljen šele 19. 12. 2019. Vendar je Banka Slovenije zatem predlagala oceno njegove ustavnosti. Da bi Ustavno sodišče preprečilo težko popravljive škodljive posledice vodenja odškodninskih pravd na potencialno protiustavni (in s pravom EU morda neskladni) podlagi, je s sklepom št. U-I-4/20 do končne odločitve o njegovi ustavnosti zadržalo izvrševanje ZPSVIKOB. S to odločitvijo je moralo zato odrediti tudi prekinitev prihodnjih in že začetih odškodninskih pravd nekdanjih imetnikov proti Banki Slovenije.

78. Opisani razvoj dogodkov ima za posledico, da je onemogočeno vodenje pravnih postopkov v zvezi z vprašanji domnevnih nepravilnosti pri izbrisu. Več kot sedem oziroma več kot šest let po domnevnem škodnem dogodku namreč v Republiki Sloveniji ni zakonske podlage za sodno varstvo nekdanjih imetnikov, ki (a) bi se izvrševala in (b) bi bila prosta dvomov o svoji skladnosti z Ustavo. Pri tem gre za pravno problematiko, ki, ker ostaja nerešena, resno prizadeva integriteto trga vrednostnih papirjev, zadeva veliko število ljudi, med njimi tudi nekdanje male delničarje bank. Ob tem je treba poudariti, da doslej pretekli čas za sprejemanje zakonodaje in nato za odločanje o njeni ustavnosti, pomeni, da se vse bolj resno izpostavlja ogroženost uresničevanja človekove pravice do sojenja v razumnem roku nekdanjih imetnikov. Ni mogoče spregledati niti, da je njihov v

tem oziru še vedno neurejeni položaj sporen tudi z vidika učinkovitega pravnega sredstva za varstvo njihove človekove pravice do zasebne lastnine (23. člen in četrti odstavek 15. člena Ustave, 6. in 13. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP, ter 47. člen Listine).[48] Šele dostopnost takega učinkovitega pravnega sredstva bo omogočila, da se razišče vprašanje upravičenosti posega v pravico do zasebne lastnine nekdanjih imetnikov (33. člen Ustave, 1. člen Prvega protokola k EKČP, 7. člen Listine). Sodišče se je pri ugoditvi predlogu za hitro odločanje že oprlo tudi na razlog dolgega časa teka različnih pravnih postopkov[49] oziroma na potrebo po odpravi negotovosti v zvezi z dopustnostjo posega v temeljne pravice.[50]

79. Poleg tega Ustavno sodišče opozarja, da se v tej zadevi zastavljajo nekatera širše pomembna vprašanja v zvezi z razlago načel prava EU o neodvisnosti centralne banke in o prepovedi monetarnega financiranja, ki sta pomembni tudi za razlago načela samostojnosti centralne banke iz 152. člena Ustave. Odgovor Sodišča na zastavljena vprašanja, podan v kar najkrajšem času, bi lahko odpravil negotovosti v zvezi z razlago teh pomembnih in temeljnih načel prava EU in Ustave.[51]

80. Glede na vse navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da bi morda lahko bili izpolnjeni pogoji za obravnavo njegovega predloga za sprejetje predhodne odločbe po hitrem postopku.

C.

81. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 267. člena PDEU v zvezi s tretjim odstavkom 3.a člena Ustave in drugega odstavka 41. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju o tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je sklep sprejelo soglasno.

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE 1

dr. Rajko Knez
Predsednik

[48] Več pobudnikov, nekdanjih imetnikov, je že vložilo pritožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice (zadeva *Jože Pintar proti Sloveniji in ostale*, št. 49969/14).

[49] Primerjaj s sklepom predsednika Sodišča v zadevi *Purrucker*, C-296/10, z dne 15. 7. 2010.

[50] Primerjaj s sklepom predsednika Sodišča v zadevi *Watson in drugi*, C-698/15, z dne 1. 2. 2016.

[51] Primerjaj s sklepom predsednika Sodišča v zadevi *M. A. S. in M. B.*, C-42/17, z dne 28. 2. 2017.