



EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL

ECB-PUBLIC

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 9. oktobra 2017

o postopku sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti bank

(CON/2017/41)

Uvod in pravna podlaga

Slovensko ministrstvo za finance se je 11. septembra 2017 ponovno posvetovalo z ECB o predlogu zakona o postopku sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona). ECB že podala mnenje o prejšnji različici predloga zakona¹. Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter iz tretje alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES², saj se predlog zakona nanaša na nacionalno centralno banko (NCB). V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga zakona

- 1.1 Glavni cilj predloga zakona je odpraviti s strani Ustavnega sodišča Republike Slovenije ugotovljeno protiustavnost nekaterih določb slovenskega Zakona o bančništvu (ZBan-1)³, ki urejajo odgovornost Banke Slovenije za škodo v zvezi z izrednimi ukrepi, ki jih je izrekla. Banka Slovenije je bila po ZBan-1 pooblaščenca za izrekanje izrednih ukrepov prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti med reorganizacijo bank, ki niso izpolnjevale minimalnih kapitalskih in likvidnostnih zahtev ali je bilo verjetno, da jih ne bodo izpolnjevale, in sicer tako, da bi bili s tem izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev.
- 1.2 Slovensko ministrstvo za finance je v svoji drugi zahtevi za mnenje ECB obvestilo, da se je zaradi velikih razlik med stališči ključnih zainteresiranih strani o predlogu zakona dodatno posvetovalo in da je bil predlog zakona dodatno spremenjen, ter zato zahtevalo novo mnenje ECB. Ministrstvo je tudi navedlo, da je v novi različici predloga zakona že v največji možni meri upoštevalo Mnenje CON/2017/16.
- 1.3 Glavni namen predloga zakona ostaja nespremenjen, in sicer odpraviti protiustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče Republike Slovenije. Ključne spremembe v novi različici predloga

¹ Glej Mnenje CON/2017/16. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

² Odločba Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov (UL L 189, 3.7.1998, str. 42).

³ Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K, 96/13, 25/15 – ZBan-2, 27/16 – ZSJV in 44/16 – ZRPPB).

zakona v primerjavi z različico, o kateri je že bilo opravljeno posvetovanje z ECB, so povzete v nadaljevanju.

- 1.4 V primerjavi s prejšnjo različico⁴ zdaj predlog zakona določa, da se lahko tožba za povrnitev škode vloži samo proti Banki Slovenije, saj ima Republika Slovenija zgolj položaj intervenienta v postopku. Tako bo odškodnino tožnikom, ki so do nje upravičeni, vedno izplačala Banka Slovenije. Čeprav je v predlogu zakona navedeno, da za škodo odgovarja Banka Slovenije, je določeno tudi, da bo Republika Slovenija, na podlagi posebnega dogovora, sklenjenega med Banko Slovenije in Republiko Slovenijo, začasno založila Banki Slovenije denarna sredstva v višini, ki je potrebna za izplačilo odškodnine vsem tožnikom, ki so do nje upravičeni na podlagi pravnomočne sodne odločbe. Ta sredstva (skupaj z obračunanimi zamudnimi obrestmi) mora Banka Slovenije povrniti Republikli Sloveniji v šestih mesecih od izplačila odškodnine, razen če Banka Slovenije v tem šestmesečnem roku zoper Republiko Slovenijo vloži tožbo in v ločenem sodnem postopku dokaže, da ni odgovorna za škodo, ki je nastala zaradi izrečenih izrednih ukrepov. Pri tem mora Banka Slovenije dokazati, da so Banka Slovenije in vse osebe, ki so delovale na podlagi njenega pooblastila, pri izreku izrednih ukrepov delovale s skrbnostjo dobrega strokovnjaka in je Banka Slovenije mogla upravičeno šteti, da so izpolnjeni pogoji za uporabo izrednih ukrepov iz ustreznih določb ZBan-1. V teh primerih Banki Slovenije za izplačilo odškodnine ni treba uporabiti nobenih svojih finančnih sredstev, pod pogojem, da dokaže, da njeno delovanje, ki je privedlo do prenehanja podrejenih obveznosti, ni bilo nezakonito. Dokazno breme je že v prejšnji različici predloga zakona nosila Banka Slovenije, in sicer je bilo določeno, da mora Banka Slovenije dokazati, da je v postopku izreka izrednih ukrepov ravnala s primerno skrbnostjo. Vendar pa je zdaj predvideno, da se o vprašanju zakonitosti delovanja Banke Slovenije ne bo odločalo v postopkih, ki jih začnejo prizadete stranke na podlagi predloga zakona, ampak v ločenem postopku med Banko Slovenije in Republiko Slovenijo.
- 1.5 Predlog zakona ohranja določbe iz prejšnje različice, po katerih mora Banka Slovenije na svoji spletni strani objaviti: (1) odločbo, s katero je bil izrečen izredni ukrep, (2) oceno vrednosti sredstev, ki je bila pripravljena v skladu z ustreznimi določbami ZBan-1, in (3) dokumente, iz katerih je razvidna vsebina pogodbenega razmerja med Banko Slovenije in osebo, ki je izdelala oceno vrednosti sredstev. Pred tako objavo je treba prekriti vse osebne in zaupne podatke. Po objavi teh podatkov lahko tožniki sodišču predlagajo, da naloži Banki Slovenije (in nekaterim drugim subjektom), da sodišču predloži dokumente, ne da bi prekrila osebne ali zaupne podatke.

⁴ V prejšnji različici predloga zakona je bilo predvideno, da odškodnino zaradi izrednih ukrepov izplača Banka Slovenije ali Republika Slovenija. Če bi bila Banka Slovenije prosta odgovornosti za škodo, bi odškodnino izplačala Republika Slovenija. Banka Slovenije bi bila deloma ali v celoti prosta odgovornosti za škodo, če bi lahko dokazala, da je pri odločanju o izreku izrednega ukrepa ravnala s primerno skrbnostjo in je ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi je razpolagala v času izreka izrednega ukrepa, lahko upravičeno štela, da so izpolnjeni pogoji za uporabo izrednih ukrepov. Če bi bila Banka Slovenije samo deloma prosta odgovornosti za škodo, bi vseeno morala izplačati odškodnino nekdanjim imetnikom kvalificiranih obveznosti, pri tem pa bi morala finančna sredstva za izplačilo odškodnine v delu, ki bi presegal odgovornost Banke Slovenije, v treh mesecih po objavi sodne odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije zagotoviti Republikli Slovenija. ECB je v svojem mnenju navedla, da zahteva, da mora Banka Slovenije izplačati odškodnino, v delu, kjer bi zaradi nje Banka Slovenije prevzela obveznost države, ne bi bila skladna s prepovedjo denarnega financiranja, določeno v členu 123 PDEU. Glej odstavek 2.1 Mnenja CON/2017/16.

Postopek za predložitev in razkritje dokumentov sodišču je opredeljen na novo. V primerjavi s prejšnjo različico predloga zakona Banka Slovenije ni več zavezana na svoji spletni strani objaviti in tožnikom razkriti poročil o izvedenem pregledu kakovosti sredstev. Vendar pa predlog zakona še vedno določa, da je treba objaviti oceno vrednosti sredstev prizadetih bank, pri čemer se prekrijejo osebni in zaupni podatki, ter da lahko tožniki, ki izpolnjujejo nekatere predpogoje, zahtevajo od sodišča, da naloži popolno razkritje teh dokumentov.

- 1.6 V postopku ugotavljanja obstoja pravice tožnika do povračila škode mora sodišče ugotoviti, ali je Banka Slovenije izredne ukrepe, ki se nanašajo na kvalificirane obveznosti, izrekla v skladu s pogoji, določenimi v ZBan-1. Sodišče mora med drugim presoditi, ali sta bili ocena izpolnjevanja potrebnih pogojev za uporabo izrednih ukrepov iz 253.a člena ZBan-1 in ocena vrednosti sredstev zadevne banke iz 261.b člena ZBan-1 pravilno izvedeni. V tej zvezi je prejšnja različica predloga zakona določala, da mora sodišče pri ugotavljanju, ali so bili izpolnjeni pogoji za uporabo izrednih ukrepov, upoštevati standarde nadzora bank, kot so jih postavili ECB, Evropska komisija in Evropski bančni organ (EBA). Predlog zakona se v primerih, kadar sodišče ugotavlja, ali je bila ocena vrednosti sredstev banke iz 261.b člena ZBan-1 napačna, ne sklicuje več na standarde nadzora bank, kot so jih postavili ECB, Evropska komisija in EBA. Vendar pa bo moralo sodišče v skladu s predlogom zakona presoditi, ali so bili metoda, uporabljena pri oceni izpolnjevanja potrebnih pogojev za uporabo izrednih ukrepov iz 253.a člena ZBan-1, in izhodišča, na katerih metoda temelji, v nasprotju z ZBan-1 in standardi nadzora bank, kot so jih določili ECB, Evropska komisija in EBA.
- 1.7 V primeru kompleksnih vprašanj, pri katerih je potrebno posebno strokovno znanje, lahko sodišče, poleg ali namesto izvedenca, ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja pravdni postopek, imenuje odbor izvedencev za strokovna vprašanja, ki je sestavljen iz petih članov, izbranih na podlagi javnega razpisa, in ki sodišču predloži mnenje. V predlogu zakona je natančneje določeno, kakšen je izbirni postopek in kakšna so merila za izbiro članov odbora izvedencev za strokovna vprašanja. V primerjavi s prejšnjo različico ni več določeno, da sodišče o javnem razpisu obvesti Evropsko komisijo, ECB in EBA.
- 1.8 Uvaja se izjema od obvezne uporabe predloga zakona, ki je v prejšnji različici ni bilo, in sicer za primere, kadar kazensko sodišče s pravnomočno sodno odločbo ugotovi, da je bilo v zvezi z odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih storjeno kaznivo dejanje. V takih primerih se bodo namesto posebnih določb predloga zakona uporabila splošna pravila za povrnitev škode in splošni postopek.
- 1.9 Predlog zakona še vedno določa enako standardizirano formulo za izračun odškodnine, se je pa spremenil postopek za izplačilo. Po pravnomočnosti odločbe sodišča, s katero se ugotovi, da so tožniki upravičeni do povračila škode, lahko vsi zadevni upravičenci vložijo pri Banki Slovenije ločeno zahtevo, s katero od nje zahtevajo izračun in izplačilo odškodnine. V primerjavi s prejšnjo različico se o zahtevi za izplačilo odloča v dvostopenjskem upravnem postopku, v katerem se lahko tožnik pritoži zoper odločbo Banke Slovenije, če se ne strinja z njenim izračunom. O pritožbi zoper odločbo Banke Slovenije o izračunu odškodnine odloči ministrstvo za finance, zoper odločbo ministrstva pa je dopusten upravni spor.

2. Pripombe

- 2.1 Kakor je navedeno že v mnenju ECB o prejšnji različici predloga zakona, mora biti predlog zakona skladen s členom 123 PDEU, ki prepoveduje prekoračitve pozitivnega stanja na računu in druge oblike kreditov pri nacionalnih centralnih bankah držav članic v korist javnega sektorja, vključno z institucionalnimi enotami centralne ravni države in drugimi osebami javnega prava. Člen 1(1)(ii) Uredbe Sveta (ES) št. 3603/93⁵ opredeljuje „druge vrste kreditov“ med drugim kot „vsa financiranja obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“. Zahteva, da mora Banka Slovenije izplačati odškodnino, tako v delu, kjer bi zaradi nje Banka Slovenije prevzela obveznost države, ne bi bila skladna s prepovedjo denarnega financiranja, določeno v členu 123 PDEU⁶. Razumeti je mogoče, da bi Banka Slovenije odgovarjala samo za škodo, za katero sodišče ugotovi, da jo je Banka Slovenije povzročila in se lahko neposredno pripiše njenemu delovanju v nasprotju z zahtevano skrbnostjo⁷. Predpostavlja se, da se bodo pri tej oceni odgovornosti Banke Slovenije v skladu s prvim odstavkom 27. člena predloga zakona upoštevali vsi elementi, ki so pomembni za določitev obsega odgovornosti.
- 2.2 Ureditev, ki jo predvideva predlog zakona, po kateri bi morala Banka Slovenije začeti sodni postopek, da bi vzpostavila odgovornost Republike Slovenije in dokazala, da je sama ravnala z zahtevano skrbnostjo, mora vključevati zadostna in učinkovita varovala glede standarda, po katerem se ugotavlja skrbnost ravnanja Banke Slovenije. Zaradi dejanskega obrnjenega dokaznega bremena, po katerem se domneva, da je Banka Slovenije ravnala nezakonito, če ne dokaže nasprotno, in neobstoja takih varoval bi bila lahko predvidena ureditev neskladna s prepovedjo denarnega financiranja, če bi zaradi nje Banka Slovenije prevzela odgovornost Republike Slovenije za škodo, ki je ne bi bilo mogoče neposredno pripisati Banki Slovenije.
- 2.3 V zvezi z vprašanjem, ali so Banka Slovenije in osebe, ki so delovale na podlagi njenega pooblastila, pri izreku izrednih ukrepov delovale s skrbnostjo dobrega strokovnjaka, ECB izpostavlja, da je bila letos zaprosena za mnenje in je izdala mnenje o predlogu zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije, s katerim se določajo pravila za revidiranje poslovanja Banke Slovenije s strani nacionalnega računskega sodišča (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona o revidiranju)⁸. Predlog zakona o revidiranju vzpostavlja pravno podlago za revidiranje vseh dejanj Banke Slovenije v zadnjih 10 letih. Kakor je navedeno v Mnenju CON/2017/24, bi se lahko štelo, da ima predlog zakona o revidiranju učinek za nazaj. Kakor je ECB že ugotavljala⁹, bi lahko uvajanje ukrepov z učinkom za nazaj ogrozilo pravno varnost in morda ne bi bilo skladno z načelom upravičenih pričakovanj. Prepoved učinka pravnih aktov za nazaj, ki izhaja iz načela pravne

⁵ 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, str. 1).

⁶ Glej odstavek 2.1 Mnenja CON/2017/16.

⁷ To ne posega v pristojnost Sodišča Evropske unije za razlago prava Unije (vključno s členom 123 PDEU) v povezavi z vprašanji, ki bi se pojavila v sodnih postopkih, ki jih bo začela Banka Slovenije na podlagi predloga zakona.

⁸ Glej Mnenje CON/2017/24.

⁹ Glej odstavek 3.2.2 Mnenja CON/2015/32, odstavek 3.1.2 Mnenja CON/2016/39, odstavek 3.2 Mnenja CON/2016/50 in odstavek 2.4 Mnenja CON/2017/24.

varnosti, varujejo tudi načela prava Unije. Vendar pa načelo pravne varnosti ni absolutno ter omogoča omejene in natančno opredeljene izjeme, kadar je to potrebno zaradi namena, ki se ga želi doseči, in dokler se pri tem spoštujejo upravičena pričakovanja prizadetih. S tega vidika ECB še vedno ni prepričana, da je določba, ki omogoča revidiranje dejanj Banke Slovenije v zadnjih 10 letih – ali morda še daljšem obdobju –, združljiva z načelom pravne varnosti.

- 2.4 Predlagana ureditev za povrnitev sredstev zbuja pomisleke tudi z vidika načela finančne in osebne neodvisnosti, kot ga določata Pogodbi in 2. člen Zakona o Banki Slovenije, saj Banka Slovenije dejansko mora vložiti tožbo zoper Republiko Slovenijo, da bi dokazala, da je pri izrekanju izrednih ukrepov delovala s potrebno skrbnostjo.
- 2.5 Čeprav predlog zakona tega izrecno ne določa, ECB razume, da določbe prvega odstavka 27. člena pomenijo, da Banka Slovenije Republiki Sloveniji ni dolžna plačati obresti, razen če ji v šestmesečnem roku ne povrne založenih zneskov, pri čemer je v tem primeru Banka Slovenije Republiki Sloveniji poleg založenih zneskov dolžna izplačati tudi zamudne obresti, ki začnejo teči po poteku šestmesečnega roka.
- 2.6 Kakor je navedeno že v Mnenju CON/2017/16, bi morala nacionalna zakonodaja v celoti spoštovati določbe Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta¹⁰ glede poklicne skrivnosti. V tej zvezi ECB izpostavlja, da je treba ne glede na to, da predlog zakona zahteva prekritje osebnih in zaupnih podatkov, preden se informacije razkrijejo na spletni strani Banke Slovenije, ocene vrednosti sredstev posameznih nadzorovanih bank šteti za zaupne informacije. Poleg tega lahko ti dokumenti vsebujejo zaupne informacije, ki se nanašajo na stranke posamezne banke ali druge nasprotnne stranke in jih je Banka Slovenije pridobila od bank in zunanjih izvajalcev pri izvajanju nadzorniških pooblastil. Razkritje ocen vrednosti sredstev javnosti bi bilo tako neizogibno v nasprotju z načelom iz člena 53 Direktive 2013/36/EU, da mora vse osebe, ki delajo za pristojne nadzorne organe, zavezovati obveznost varovanja poklicne skrivnosti. Zaupne informacije, ki jih te osebe 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 pravo¹¹.
- 2.7 Da bi se vzpostavil okvir, ki bi varoval tako zaupne informacije kot tudi legitimne interese investorjev, ki so jih prizadeli izredni ukrepi Banke Slovenije, ECB priporoča, da se prouči možnost drugega pristopa, ki bi bil skladen z načeli iz členov 53 in 54 Direktive 2013/36/EU. Da bi zagotovili ustrezno varstvo zaupnih nadzorniških informacij in skladnost z načeli iz člena 53 Direktive 2013/36/EU, bi morali razkritje ocen vrednosti sredstev omejiti, tako da bi bili do tega upravičeni samo delničarji ali upniki, ki so jih neposredno prizadeli ukrepi Banke Slovenije in imajo zato legitimen pravni interes, kakor ga je opredelilo Ustavno sodišče Republike Slovenije¹².

¹⁰ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

¹¹ Glej odstavek 2.3 Mnenja CON/2017/16.

¹² Glej odstavek 2.4 Mnenja CON/2017/16.

- 2.8 V zvezi z zahtevo predloga zakona, da se presodi, ali so bili metoda, uporabljena pri oceni izpolnjevanja potrebnih pogojev za uporabo izrednih ukrepov iz 253.a člena ZBan-1, in izhodišča, na katerih metoda temelji, skladni s standardi nadzora bank, kot so jih določili ECB, Evropska komisija in EBA, ECB ponavlja svoje prejšnje priporočilo, da bi morali za zagotovitev pravne varnosti v predlogu zakona podrobneje določiti, kateri pravni viri (npr. pravni akti in dobre prakse nadzora) so pri tem relevantni¹³.
- 2.9 Na koncu ECB izpostavlja, da je bila ECB v skladu s členom 33 Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013¹⁴ od 3. novembra 2013 glede na skorajšnji prevzem nalog bonitetnega nadzora po Uredbi (EU) št. 1024/2013 pooblaščen, da od pristojnih nacionalnih organov, vključno z Banko Slovenije, ter kreditnih institucij, finančnih holdingov, mešanih finančnih holdingov in mešanih poslovnih holdingov držav članic euroobmočja, oseb, ki pripadajo tem subjektom, in tretjih oseb, ki so za te subjekte prevzele zunanje izvajanje funkcij ali dejavnosti, zahteva, naj predložijo vse informacije, ki jih potrebuje za izvedbo celovite ocene kreditnih institucij držav članic euroobmočja, vključno z oceno bilance stanja. Celovita ocena, ki jo je ECB izvedla v tej povezavi, je bila sestavljena iz dveh delov, vključno s pregledom kakovosti sredstev, ki je pomenil oceno trenutne točnosti knjigovodske vrednosti sredstev bank po stanju na 31. december 2013. Pregled kakovosti sredstev so izvedli ECB in pristojni nacionalni organi, vključno z Banko Slovenije, temeljil pa je na enotni metodologiji in harmoniziranih opredelitvah. Celovita ocena je temeljila na Uredbi (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta¹⁵ ter Direktivi 2013/36/EU¹⁶. ECB izpostavlja, da je sodna presoja celovite ocene, ki jo je izvedla ECB, vključno z enotno metodologijo, na kateri je temeljila, zunaj pristojnosti nacionalnih sodišč in je izključno v pristojnosti Sodišča Evropske unije. Da ne bi bilo dvoma o tem, bi bilo v predlog zakona koristno uvesti določbo, s katero bi pojasnili ta vidik, tako da bi se lahko izognili morebitni neskladnosti med predlogom zakona in pravom Unije v tej zvezi.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 9. oktobra 2017

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

¹³ Glej odstavek 2.5 Mnenja CON/2017/16.

¹⁴ Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

¹⁵ Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

¹⁶ Glej strani 2–4 dokumenta Evropske centralne banke Skupno poročilo o celoviti oceni: povzetek (oktober 2014), dostopno na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.