



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE  
JULIANE KOKOTT,  
predstavljeni 31. marca 2022<sup>1</sup>

**Zadeva C-45/21**

**Banka Slovenije,  
ob udeležbi**

**Državnega zbora Republike Slovenije**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Ustavno sodišče Republike Slovenije)

„Predhodno odločanje – Stabilnost finančnega sistema – Sanacija in reševanje kreditnih institucij v javnem interesu – Evropski sistem centralnih bank (ESCB) – Nacionalna centralna banka (NCB) kot organ za reševanje – Odpis in izbris kapitalskih instrumentov v okviru oblastvene sanacije ali reševanja kreditnega instituta – Načelo „No creditor worse off“ – Odgovornost NCB – Odškodnina, ki jo NCB izplača zadevnim delničarjem in upnikom – Člen 123 PDEU – Prepoved monetarnega financiranja države – Uredba (ES) št. 3603/93 – Člen 130 PDEU – Načelo neodvisnosti centralnih bank – Objava in dostop do dokumentov v povezavi z reševanjem kreditne institucije v letih 2013 in 2014 – Direktivi 2006/48/ES in 2013/36/ES – Uporaba *ratione materiae*“

## I. Uvod

1. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na vprašanja na stičišču evropske monetarne politike in reševanja bank. V bistvu gre za vprašanje, ali lahko bremena financiranja reševanja – če jih mora nositi nacionalna centralna banka (v nadaljevanju: NCB) kot organ za reševanje – povzročijo kršitev prepovedi monetarnega financiranja države iz člena 123 PDEU ali posežejo v neodvisnost centralnih bank, ki jo zagotavlja člen 130 PDEU.

2. Sodišče Evropske unije se je s prepovedjo monetarnega financiranja države doslej ukvarjalo predvsem v povezavi z ukrepi monetarne politike Evropske centralne banke (v nadaljevanju: ECB).<sup>2</sup> Na splošno pa člen 123 PDEU prepoveduje, da bi ECB ali njene NCB financirale obveznosti držav članic nasproti tretjim osebam.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Izvirni jezik: nemščina.

<sup>2</sup> Zlasti v sodbah z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400), in z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000).

<sup>3</sup> Glej člen 1(1)(b) Uredbe (ES) št. 3603/93 o opredelitvi pojmov za uporabo prepovedi iz členov 104 in 104b(1) Pogodbe [sedaj člen 123 in člen 125 PDEU] (v nadaljevanju: Uredba št. 3603/93) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 27).

3. Postopek v glavni stvari se nanaša na pravni položaj pred vzpostavitvijo enotnega mehanizma za reševanje v Uniji v letu 2014 in s tem povezano uvedbo sklada za reševanje na ravni Unije.<sup>4</sup> V tem času je bila slovenski centralni banki, Banki Slovenije, na podlagi nacionalnega prava zaupana naloga sanacije in reševanja bank v Sloveniji, katerih stečaj bi ogrozil stabilnost finančnega sistema.<sup>5</sup>

4. V času veljavnosti stare slovenske ureditve pa ni bilo mehanizma financiranja za stroške reševanja bank. Šele zakon, ki je začel veljati konec leta 2019, naknadno zavezuje Banko Slovenije, da v določenih okoliščinah iz lastnih sredstev povrne škodo delničarjem in upnikom bank, ki so bile predmet oblastvenih ukrepov za sanacijo ali reševanje v letih 2013 in 2014.

5. Banka Slovenije meni, da gre pri tem za kršitev prepovedi iz člena 123 PDEU. Ker bi lahko bile terjatve do nje tudi zelo obsežne, se boji tudi, da bi bila ogrožena njena finančna neodvisnost.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

#### 1. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU)

6. Člen 123(1) PDEU vsebuje tako imenovano prepoved monetarnega financiranja države, ki določa:

„Prepovedane so prekoračitve pozitivnega stanja na računu ali druge oblike kreditov pri [ECB] ali pri [NCB] v korist institucij, organov, uradov ali agencij Unije, institucionalnih enot centralne, regionalne ali lokalne ravni države ter drugih oseb javnega prava ali v korist javnih podjetij držav članic, prav tako je prepovedano, da bi [ECB] ali [NCB] neposredno od njih kupovale dolžniške instrumente.“

7. Člen 131 PDEU določa:

„Vsaka država članica zagotovi združljivost svoje nacionalne zakonodaje, tudi statuta [NCB], s Pogodbama in statutom ESCB in ECB.“

8. Člen 127 PDEU določa:

„1. Poglavitni cilj [ESCB], je ohranjanje stabilnosti cen. ESCB podpira splošne ekonomske politike v Uniji, če to ni v nasprotju s ciljem stabilnosti cen [...]

2. Temeljne naloge ESCB so:

– opredeliti in izvajati monetarno politiko Unije;

<sup>4</sup> Glej člen 67 in naslednje Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (v nadaljevanju: Uredba EMR) (UL 2014, L 225, str. 1).

<sup>5</sup> Združljivost oblikovanja teh pooblastil s pravom Unije, zlasti z lastninsko pravico iz člena 17(1) Listine je že bila predmet postopka pred Sodiščem, ki je privedel do sodbe z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570).

- opravljati devizne posle v skladu z določbami člena 219;
- imeti in upravljati uradne devizne rezerve držav članic;
- podpirati nemoteno delovanje plačilnih sistemov.

[...]

5. ESCB prispeva k nemotenemu vodenju politik pristojnih oblasti glede bonitetnega nadzora kreditnih institucij in stabilnosti finančnega sistema.

6. Svet lahko z uredbami, sprejetimi soglasno po posebnem zakonodajnem postopku, po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Evropsko centralno banko, na Evropsko centralno banko prenese posebne naloge, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih in drugih finančnih institucij, razen zavarovalnic.“

9. Člen 282(3) PDEU določa:

„[ECB] je pravna oseba. Je edina pooblaščenca za odobritev izdajanja eura. Pri izvajanju svojih pooblastil in upravljanju svojih financ je neodvisna. Institucije, organi, uradi in agencije Unije ter vlade držav članic spoštujejo to neodvisnost.“

## **2. Statut ESCB in ECB**

10. Protokol (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju: Statut ESCB in ECB)<sup>6</sup> določa v svojem členu 14.4.:

„Nacionalne centralne banke lahko opravljajo tudi funkcije, ki niso navedene v tem statutu, razen če Svet ECB z dvotretjinsko večino oddanih glasov ugotovi, da so te funkcije v nasprotju s cilji in nalogami ESCB. Te funkcije, ki jih nacionalne centralne banke izvajajo na lastno odgovornost in za svoj račun, ne veljajo za sestavni del funkcij ESCB.“

11. Člen 28 tega statuta določa:

„28. 1. Kapital ECB znaša 5 milijard eurov. Kapital se lahko poveča z zneski, ki jih Svet ECB določi s kvalificirano večino iz člena 10.3 v mejah in pod pogoji, določenimi v Svetu skladno s postopkom iz člena 41.

28. 2. Nacionalne centralne banke so edini vpisniki in lastniki kapitala ECB. Vpisovanje kapitala se izvede po ključu, določenem v skladu s členom 29.

[...]“

12. Člen 32 Statuta ESCB in ECB določa tako:

„32.1. Prihodki, ki jih ustvarjajo nacionalne centralne banke pri izvajanju nalog monetarne politike ESCB (v nadaljnjem besedilu "denarni prihodki"), se na koncu vsakega poslovnega leta razporedijo v skladu z določbami tega člena.

<sup>6</sup> UL 2016, C 202, str. 230.

32.2. Višina denarnih prihodkov vsake nacionalne centralne banke je enaka njenemu letnemu prihodku, ustvarjenemu iz sredstev, ki jih ima nasproti bankovcem v obtoku in depozitom kreditnih institucij. Ta sredstva nacionalne centralne banke namensko razporedijo v skladu s smernicami, ki jih pripravi Svet ECB.

[...]"

13. V skladu s členom 33.1. tega statuta se po plačilu določenega zneska preostali čisti dobiček ECB razdeli med NCB sorazmerno s kapitalskim ključem njihovih deležev. Člen 33.2. določa, da če ima ECB izgubo, da se primanjkljaj pokrije iz splošnega rezervnega sklada ECB in po potrebi na podlagi sklepa Sveta ECB iz denarnih prihodkov v določenem poslovnem letu sorazmerno z višino in do višine zneskov, porazdeljenih nacionalnim centralnim bankam v skladu s členom 32.5.

14. Člen 35.3 Statuta ESCB in ECB določa:

„Za ECB velja ureditev odgovornosti iz člena 340 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Odgovornost nacionalnih centralnih bank je določena z nacionalnimi zakonodajami.“

### **3. Uredba št. 3603/93**

15. Člen 1(1)(b) Uredbe št. 3603/93<sup>7</sup> opredeljuje pojem „druge oblike kreditov“ iz člena 123 PDEU kot „vsa financiranja obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam.“

### **4. Direktiva 2001/24**

16. Direktiva 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (v nadaljevanju: Direktiva 2001/24)<sup>8</sup> se v skladu s členom 1(1) „uporablja za kreditne institucije in njihove podružnice, ustanovljene v državi članici, ki ni država njihovega sedeža, kakor opredeljujeta točki (1) in (3) člena 1 Direktive 2000/12/ES,<sup>[9]</sup> ob upoštevanju pogojev in izjem iz člena 2(3) navedene direktive.“

17. V skladu s členom 2 Direktive 2001/24 so lahko „pristojni organi“ v smislu te direktive tako organi v smislu člena 4(1), točka 40, Uredbe št. 575/2013,<sup>10</sup> kot tudi organi za reševanje v smislu člena 2(1), točka 18, BRRD.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Glej sklic v opombi 3.

<sup>8</sup> UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 15.

<sup>9</sup> Glej pri sklicevanjih na Direktivo 2000/12/ES hkrati točko 23 teh sklepnih predlogov.

<sup>10</sup> 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 2014, L 176, str. 3). V skladu z njo je pristojni organ „javni organ ali telo, ki je v skladu z nacionalno zakonodajo uradno priznan in pooblaščen za nadzor institucij kot del delujočega sistema nadzora v zadevni državi članici.“

<sup>11</sup> Glej člen 99 in naslednje Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Šeste direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljevanju: BRRD) (UL 2014, L 173, str. 190).

18. Člen 33 Direktive 2001/24 določa:

„Vse osebe, ki v postopkih obveščanja ali posvetovanja iz členov 4, 5, 8, 9, 11 in 19 sprejemajo ali objavljajo informacije, so zavezane k varovanju poklicne skrivnosti v skladu s pravili in pogoji iz člena 30 Direktive 2000/12/ES,<sup>[12]</sup> razen sodišč, za katera se uporabljajo veljavne nacionalne določbe.“

19. Postopki, ki so določeni v členih 4, 5, 8, 9, 11 in 19, se nanašajo na obveščanje in posvetovanje organov drugih držav članic ali tretjih držav, v katerih je podružnica kreditne institucije, ki je državi članici sedeža predmet sanacijskih ukrepov ali ukrepov reševanja.

### 5. Direktiva 2006/48 (CRD III)

20. Direktiva 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (v nadaljevanju: Direktiva 2006/48)<sup>13</sup> je v skladu s členom 1(1) določila „pravila za začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti kreditnih institucij ter za njihov bonitetni nadzor.“

21. Za namene te direktive v skladu z njenim členom 4, točka 4, „pristojni organi“ pomenijo „državne organe, ki so z zakonom ali predpisom pooblašteni za nadzor kreditnih institucij.“

22. Člen 44 te direktive je kot prva določba oddelka „Izmenjava podatkov in poklicna skrivnost“ določal:

„1. Države članice predvidijo, da za vse osebe, ki delajo za ali so delale za pristojne organe, in revizorje ali strokovnjake, ki delajo v imenu pristojnih organov, velja dolžnost varovanja poklicne skrivnosti.

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.

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.

2. Odstavek 1 pristojnim organom raznih držav članic ne preprečuje izmenjave informacij v skladu s to direktivo in drugimi direktivami, ki se nanašajo na kreditne institucije. Za te informacije veljajo pogoji varovanja poklicne skrivnosti, navedeni v odstavku 1.“

<sup>12</sup> Direktiva 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 272) (v nadaljevanju: Direktiva 2000/12). Glej v zvezi s pomenom sklicevanj na Direktivo 2000/12 po njeni razveljavitvi hkrati točko 23 teh sklepnih predlogov.

<sup>13</sup> UL 2006, L 177, str. 1.

23. Člen 158 Direktive 2006/48 je določal:

„1. Direktiva 2000/12/ES, kakor je bila spremenjena z direktivami iz dela A Priloge XIII, se razveljavi brez poseganja v obveznosti držav članic glede rokov za prenos direktiv, navedenih v delu B Priloge XIII.

2. Sklicevanje na razveljavljene direktive se razlaga kot sklicevanje na to direktivo in se bere v skladu s korelacijsko tabelo iz Priloge XIV.“

## **6. Direktiva 2013/36 (CRD IV)**

24. Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (v nadaljevanju: Direktiva 2013/36)<sup>14</sup> ureja v skladu s svojim členom 1 dostop do dejavnosti kreditnih institucij ter pooblastila za nadzor in orodja za bonitetni nadzor kreditnih institucij.

25. Člen 3(1), točka 36, Direktive 2013/36 glede opredelitve pojma „pristojni organ“ napotuje na člen 4(1), točka 40, Uredbe št. 575/2013.<sup>15</sup>

26. Člen 4(7) Direktive 2013/36 določa:

„Države članice zagotovijo, da so nadzorniške funkcije na podlagi te direktive in Uredbe (EU) št. 575/2013 ter vse druge funkcije pristojnih organov ločene in neodvisne od funkcij v zvezi z reševanjem. Države članice o tem obvestijo Komisijo in EBA ter navedejo vse razdelitve nalog.“

27. Člen 53(1) te direktive vsebuje v bistvenem enako ureditev glede poklicne skrivnosti kot člen 44(1) Direktive 2006/48. Odstavek 3 te določbe določa:

„Odstavek 1 pristojnim organom ne preprečuje objave izida stresnih testov, izvedenih v skladu s členom 100 te direktive ali členom 32 Uredbe (EU) št. 1093/2010,<sup>[16]</sup> in posredovanja tega izida EBA z namenom, da EBA objavi izide stresnih testov, izvedenih v celotni Uniji.“

28. Člen 59(1) Direktive 2013/36 določa:

„Ne glede na člen 53(1) in člen 54 lahko države članice na podlagi določb nacionalnega prava odobrijo razkritje nekaterih informacij drugim oddelkom uprave centralne ravni države, ki so odgovorni za zakonodajo glede nadzora institucij, finančnih institucij in zavarovalnic, ter inšpektorjem, ki delujejo v imenu teh oddelkov.“

Vendar se sme take informacije razkriti le, če so potrebne zaradi bonitetnega nadzora ter preventive in reševanja institucij v težavah. Brez poseganja v odstavek 2 tega člena za osebe, ki imajo dostop do informacij, veljajo zahteve glede varovanja poklicne skrivnosti, ki so najmanj enakovredna zahtevam iz člena 53(1).

<sup>14</sup> UL 2013, L 176, str. 338.

<sup>15</sup> Glej opombo 10 teh sklepnih predlogov.

<sup>16</sup> Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES.

[...]

29. Direktiva 2013/36 v skladu s svojim členom 163 razveljavlja direktivi 2006/48 in 2006/49 z učinkom od 1. januarja 2014 dalje.

## **B. Slovensko pravo**

### **1. ZBan-1**

30. Zakon o bančništvu (v nadaljevanju: ZBan-1) v členu 253a določa, da lahko Banka Slovenije kot organ za reševanje odredi odpis ali izbris kvalificiranih obveznosti kreditne institucije, ki je zašla v težave, če je to v javnem interesu nujno zaradi preprečitve stečaja te institucije in s tem zagotavljanja stabilnosti celotnega finančnega sistema.

31. V členu 261a(5) ZBan-1 je določeno tako imenovano načelo „No creditor worse off“ (v nadaljevanju: načelo NCWO), v skladu s katerim delničarji ali upniki zaradi ukrepa iz člena 253a ZBan-1 ne smejo biti v slabšem položaju, kot bi bili v primeru stečaja zadevne institucije.

32. V skladu s členom 350a(1) ZBan-1 lahko delničarji in upniki kreditne institucije pod pogoji iz člena 223a ZBan-1 zahtevajo povrnitev škode, ki so jo utrpeli zaradi ukrepa reševanja ali sanacije, ki ga je odredila Banka Slovenije. Člen 223a določa, da je treba izhajati iz tega, da Banka Slovenije ni ravnala z ustrežno skrbnostjo, če sama oziroma osebe, katerih ravnanje je mogoče pripisati njej, v času odločanja ob upoštevanju dejstev in okoliščin, s katerimi so razpolagale oziroma s katerimi bi morale razpolagati, niso mogle upravičeno šteti, da je odločitev zakonita.

### **2. ZPSVIKOB**

#### ***a) Določbe o povrnitvi škode imetnikom izbrisanih ali odpisanih kapitalskih instrumentov***

33. Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (v nadaljevanju: ZPSVIKOB) vsebuje pravila o uveljavljanju odškodninskih zahtevkov, ki jih lahko vlagatelji kreditne institucije v skladu s členom 350a(1) ZBan-1 uveljavljajo zaradi ukrepov za sanacijo in reševanje, ki jih je Banka Slovenije sprejela v letih 2013 in 2014.

34. V skladu s členom 31 ZPSVIKOB obstaja tak odškodninski zahtevek, če Banka Slovenije bodisi ne more dokazati, da je bil ukrep v javnem interesu v smislu člena 253a ZBan-1 nujen, bodisi ni bilo upoštevano načelo NCWO iz člena 261a(5) ZBan-1.

35. Poleg tega ZPSVIKOB v členih od 4 do 7 določa možnost pavšalnega nadomestila izključno za določene male vlagatelje kreditne institucije, katerih kapitalski instrumenti so bili izbrisani ali odpisani. Na podlagi teh pravil lahko vlagatelji, katerih letni bruto dohodki ne presegajo določenega zneska,<sup>17</sup> zahtevajo izplačilo pavšalnega nadomestila v višini 80 odstotkov nominalne vrednosti svojih kapitalskih instrumentov (največ 20.000 EUR), ne da bi morali izkazati, da bi v primeru stečaja zadevne kreditne institucije to vsoto prejeli. Odškodnina v višini stečajne vrednosti na podlagi člena 350a v povezavi s členom 261a ZBan-1 je pri tem izključena.

<sup>17</sup> In sicer skupno 18.278,16 EUR.

36. Glede financiranja obeh vrst povrnitve škode člen 40 ZPSVIKOB naprej določa, da Banka Slovenije za to oblikuje posebne rezerve. Te se financirajo iz dobička (opredeljenega kot presežek prihodkov nad odhodki), ki ga Banka Slovenije doseže od 1. januarja 2019 dalje in ki se običajno v skladu s členom 50(1) Zakona o Banki Slovenije (v nadaljevanju: ZBS-1) v višini 25 odstotkov nameni v proračun Republike Slovenije, v višini 75 odstotkov pa se uporabi za oblikovanje splošnih rezerv.

37. Če znesek izplačil odškodnine preseže znesek tako oblikovanih posebnih rezerv, je nato mogoče v skladu z ZPSVIKOB za financiranje uporabiti splošne rezerve, ki jih je Banka Slovenije oblikovala do 1. januarja 2019. Te pa je mogoče uporabiti le do višine 50 odstotkov.

38. ZPSVIKOB za kritje morebitnega manjkajočega preostanka nazadnje določa možnost zagotovitve premostitvenega kredita slovenske države Banki Slovenije. Ta kredit pa se povrne iz bodočih dobičkov Banke Slovenije, tako da teh do popolnega poplačila, v nasprotju z določili ZBS-1, še naprej ni mogoče uporabiti za oblikovanje splošnih rezerv.

#### ***b) Določbe o objavi in dostopu do dokumentov***

39. Člena 10 in 22 ZPSVIKOB določata, da mora Banka Slovenije določene dokumente v povzetkih objaviti na svoji spletni strani oziroma potencialnim tožečim strankam v odškodninskem sporu ali njihovim pravnim zastopnikom omogočiti dostop do virtualne podatkovne sobe. Pri dokumentih gre zlasti za izide obremenitvenih testov, ki so bili opravljeni pri kreditni instituciji, ki je bila predmet reševanja, za poročila o pregledu kakovosti sredstev take institucije (Asset Quality Review, v nadaljevanju: poročila o AQR) ter za ocene vrednosti sredstev, ki služijo kot podlaga za odločitve o reševanju.

### **III. Dejansko stanje in postopek v glavni stvari**

40. Ustavno sodišče opravlja v postopku v glavni stvari na zahtevo Banke Slovenije abstraktno presojo ustavnosti nekaterih določb ZPSVIKOB in ZBan-1.

41. Ta pravna akta urejata materialne pogoje in sodno uveljavljanje zahtevkov na podlagi odgovornosti in odškodninskih zahtevkov, do katerih so lahko upravičeni delničarji in upniki kreditnih institucij, katerih kapitalski instrumenti so bili v okviru ukrepov, ki jih je v letih 2013 in 2014 sprejela Banka Slovenije v vlogi organa za reševanje, odpisani ali izbrisani. Na eni strani je za kršitve načela NCWO s temi ukrepi določena odškodnina, na drugi strani pa pavšalno nadomestilo za določene male vlagatelje. V skladu z ZPSVIKOB je zavezanca za te zahteveke Banka Slovenije.

42. Zadnjenavedeni zakon vsebuje poleg tega še določbe o objavi oziroma dostopu do dokumentov – zlasti obremenitvenih testov, poročil o AQR in ocen vrednosti sredstev in obveznosti zadevnih kreditnih institucij – s katerimi naj bi se olajšalo dokazovanje pogojev za povračilo škode.

43. Zakonodajalec je ZPSVIKOB sprejel konec leta 2019 kot odziv na predhodno sodbo Ustavnega sodišča. V tej sodbi je to sodišče štelo, da so možnosti za povračilo škode oziroma postopkovni pogoji za njegovo uveljavljanje po stari slovenski pravni ureditvi nezadostni in zato protiustavni.



44. Banka Slovenije meni, da gre pri določbah o njeni obveznosti povrniti škodo imetnikom izbranih ali odpisanih kapitalskih instrumentov med drugim za kršitev prepovedi monetarnega financiranja države iz člena 123 PDEU in načela finančne neodvisnosti centralnih bank iz člena 130 PDEU. Povrnitev škode delničarjem ali upnikom propadajočih kreditnih institucij, ki so bili v javnem interesu razlaščeni ali v svojih lastninskih pravicah omejeni, naj bi bila namreč objektivna obveznost države. Ta naj reševanja propadajočih kreditnih institucij, ki je neizbežno povezano s tovrstnimi posegi, ne bi mogla prenesti na NCB brez ustreznega financiranja. Financiranje odškodnin, ki ga določa ZPSVIKOB naj bi privedlo do posega v splošne rezerve Banke Slovenije na način, ki naj bi ogrožal izpolnjevanje njenih nalog po pravu Unije v okviru ESCB.

45. Po mnenju slovenske vlade ne gre za kršitev člena 123 PDEU, saj se odškodnine prvenstveno izplačujejo iz dobičkov, ki jih doseže Banka Slovenije, od katerih se del vsekakor običajno nameni državnemu proračunu. Poleg tega naj bi določena minimalna višina splošnih rezerv, pod katero se zaradi obveznosti izplačila odškodnine ni mogoče spustiti, pomenila zadostno varovalko pred ogrožanjem finančne neodvisnosti Banke Slovenije. Če pa bi se bilo treba spustiti pod to višino, naj bi bilo to mogoče reševati s premostitvenim kreditom slovenske države.

46. Glede objave oziroma omogočanja dostopa do določenih dokumentov, ki so bili sestavljeni v povezavi z ukrepi za reševanje ali so bili njihova podlaga, Banka Slovenije meni, da je to kršitev poklicne skrivnosti iz direktiv 2006/48 in 2013/36. Poleg tega naj poznavanje vsebine teh dokumentov ne bi bilo nujno za učinkovito uveljavljanje pravic zadevnih delničarjev in upnikov. Z vidika slovenske vlade naj v postopku v glavni stvari ne bi bila mogoča niti časovna niti materialna uporaba zadevnih določb teh direktiv.

#### **IV. Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem**

47. Ob upoštevanju navedenega je Ustavno sodišče sklenilo, da postopek prekine in Sodišču na podlagi člena 267 PDEU predloži ta vprašanja za predhodno odločanje:

- „1. Ali je treba 123. člen [PDEU] in 21. člen [Statuta ESCB in ECB] razlagati tako, da prepovedujeta, da bi [NCB], ki je članica [ESCB], iz lastnih sredstev odškodninsko odgovarjala nekdanjim imetnikom izbranih 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 [NCB] 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, upošteva dejstva in okoliščine, s katerimi so razpolagale oziroma s katerimi bi morale ob upoštevanju pooblastil razpolagati, niso ravnale kot dober strokovnjak?
2. Ali je treba 123. člen [PDEU] in 21. člen [Statuta ESCB in ECB] razlagati tako, da prepovedujeta, da bi [NCB], ki je članica [ESCB], iz lastnih sredstev izplačevala posebna denarna nadomestila delu nekdanjih imetnikov izbranih 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?

3. Ali je treba 130. člen [PDEU] in 7. člen [Statuta ESCB in ECB] 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 nacionalne centralne banke, pomembno, pod kakšnimi zakonskimi pogoji je navedena odgovornost naložena?
4. Ali je treba 53. do 62. člen Direktive [2013/36v oziroma 44. do 52. člen Direktive [2006/48], 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]?
5. Če je odgovor na četrto vprašanje pozitiven, ali je treba 53. do 62. člen Direktive [2013/36] oziroma 44. do 52. člen Direktive [2006/48] glede varstva pri bonitetnem nadzoru pridobljenih ali nastalih zaupnih informacij razlagati tako, da je za njihovo varstvo relevantna poznejša Direktiva [2013/36] tudi tedaj, ko gre za zaupne informacije, pridobljene ali nastale v času uporabe Direktive [2006/48], če naj bi bile razkrite v času uporabe Direktive [2013/36]?
6. Če je odgovor na četrto vprašanje pozitiven, ali je prvi odstavek 1. točke 53. člena Direktive [2013/36] (in prvi odstavek 1. točke 44. člena Direktive [2006/48], 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 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?
7. Če je odgovor na četrto vprašanje pozitiven, ali je tretji odstavek 1. točke 53. člena Direktive [2013/36] (in tretji odstavek 1. točke 44. člena Direktive [2006/48], odvisno od odgovora na peto vprašanje) 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 pravnega postopka vsem potencialnim tožnikom in njihovim pooblaščenecem, 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?

8. Če je odgovor na četrto vprašanje pozitiven, ali je drugi odstavek 1. točke 53. člena Direktive [2013/36] (in drugi odstavek 1. točke 44. člena Direktive [2006/48], odvisno od odgovora na peto vprašanje) 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?“

48. Glede teh vprašanj so Banka Slovenije, Vlada Republike Slovenije, ECB in Evropska komisija v postopku pred Sodiščem predložile pisna stališča. Te udeleženske so bile zastopane tudi na ustni obravnavi dne 18. januarja 2022.

## **V. Pravna presoja**

49. S prvim in drugim vprašanjem za predhodno odločanje želi Ustavno sodišče najprej izvedeti, ali pomeni ureditev povrnitve škode, kot jo določata ZPSVIKOB in ZBan-1, kršitev prepovedi monetarnega financiranja države iz člena 123 PDEU. Tretje vprašanje za predhodno odločanje se potem nanaša na dopustnost te ureditve glede na načelo neodvisnosti centralnih bank iz člena 130 PDEU in člena 7 Statuta ESCB in ECB. Nazadnje naj bi se z vprašanji za predhodno odločanje od četrtega do osmega razjasnilo, ali je obveznost iz ZPSVIKOB, da se določeni dokumenti objavijo oziroma omogoči dostop do njih, v skladu z direktivama 2006/48 in 2013/36.

50. Vprašanja za predhodno odločanje od prvega do tretjega je treba obravnavati kot vsebinsko povezana. Prepoved monetarnega financiranja države je namreč tesno povezana z načelom neodvisnosti centralnih bank in ga na različne načine podpira.

51. Ob upoštevanju tega bodo v prvem delu teh sklepnih predlogov vprašanja za predhodno odločanje od prvega do tretjega analizirana skupaj (razdelek A.), in sicer najprej glede na načelo neodvisnosti in nato glede na prepoved monetarnega financiranja države. V drugem delu se bom nato posvetila presoji vprašanj za predhodno odločanje od četrtega do osmega (razdelek B.).

### **A. Vprašanja za predhodno odločanje od prvega do tretjega**

#### ***1. Kršitev načela neodvisnosti ESCB iz člena 130 PDEU (tretje vprašanje za predhodno odločanje)***

52. S tretjim vprašanjem za predhodno odločanje, ki ga je treba obravnavati najprej, želi Ustavno sodišče v bistvu izvedeti, ali lahko mehanizem financiranja odškodnin, določen v členu 40 ZPSVIKOB, poseže v neodvisnost centralnih bank.

53. Člen 40 ZPSVIKOB podrobneje določa, da se najprej vsi dobički, ki so bili doseženi od 1. januarja 2019 do sodne odločbe o plačilu odškodnine, uporabijo za oblikovanje posebnih rezerv. S tem se slovenska država v tem obdobju po eni strani odpoveduje svojemu deležu na dobičku, ki je določen v členu 50(1) ZBS-1 (in sicer do 25 odstotkov), po drugi strani pa se preostanek dobička do takrat ne uporabi za oblikovanje splošnih rezerv. Drugič, splošne rezerve,

ki so bile oblikovane do 1. januarja 2019, se do višine 50 odstotkov prav tako uporabijo za financiranje odškodnin, če posebne rezerve, ki so bile oblikovane do sodne odločbe, ne zadoščajo. Tretjič, morebitni preostanek zneska financira slovenska država s premostitvenim kreditom. Vračilo tega kredita pa se opravi iz dobičkov, ki jih Banka Slovenije doseže pozneje in ki jih tako v času, dokler kredit ni odplačan, ni mogoče uporabiti za oblikovanje splošnih rezerv.<sup>18</sup>

54. Načelo neodvisnosti, ki je določeno v členu 130 PDEU in je ponovljeno v členu 7 Statuta ESCB in ECB, prepoveduje ECB ter NCB in članom njihovih organov odločanja, da bi med drugim od vlad držav članic zahtevali ali sprejeli navodila, tem vladam pa izrecno prepoveduje, da bi poskušale vplivati na člane organov odločanja NCB pri opravljanju njihovih nalog.

55. Sodišče je poudarilo, da se zaščita ECB pred zunanji vplivi pri implementaciji njene monetarne politike, določena v členu 130 PDEU, med drugim zagotavlja tudi s tem, da ima ECB lastna sredstva in lastni proračun.<sup>19</sup> V zvezi s tem izhaja tudi iz zgodovine nastanka te določbe, da ima neodvisnost ne le funkcionalno, institucionalno in osebno, temveč tudi finančno dimenzijo.<sup>20</sup>

56. Ta povezava je očitna: če je centralna banka odvisna od tega, da vlada zagotovi finančna sredstva, obstaja nevarnost, da bo ta podpora eksplicitno ali implicitno vezana na določene pogoje glede monetarne politike te centralne banke in bo tako posegla v njeno neodvisnost.<sup>21</sup>

57. To nevarnost so avtorji pogodb upoštevali. Zato je bilo v členu 282(3) PDEU zapisano, da ima ECB lastni proračun. Ta se ne financira iz sredstev Unije. Nasprotno, členi od 28 do 33 Statuta ESCB in ECB vsebujejo pravila o lastniškem kapitalu, deviznih rezervah in dobičkih ECB, ki ji zagotavljajo, da lahko svoje naloge financira sama in tako ni finančno odvisna niti od institucij Unije niti od vlad držav članic. V skladu s členom 28.2 Statuta ESCB in ECB njeni delničarji niso države članice, temveč NCB. Lastniški kapital, ki so ga vplačale NCB, lahko ECB z lastnim sklepom poveča (glej člen 28.1. Statuta). Tudi v primeru izgub ECB ni odvisna od drugih javnih organov (glej zlasti člen 33.2. Statuta).

58. Neodvisnost ECB in NCB ni sama sebi namen, temveč je njen namen zagotoviti, da lahko te svoje naloge pravilno in učinkovito izpolnjujejo in tako zagotavljajo delovanje ESCB.<sup>22</sup>

59. Zato po mnenju ECB člen 130 PDEU vsebuje zahtevo, da morajo biti NCB tudi z vidika svojih finančnih sredstev v položaju, da lahko povsem neodvisno izpolnjujejo naloge in obveznosti v okviru ESCB, ki so bile nanje prenesene s pravom Unije.

<sup>18</sup> Glej v zvezi s tem točko 36 in naslednje teh sklepnih predlogov.

<sup>19</sup> Glej sodbo z dne 10. julija 2003, Komisija/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, točka 132).

<sup>20</sup> Glej poročilo Monetarnega odbora o ekonomski in monetarni uniji po zaključku prve stopnje z dne 23. julija 1990 (Krägenau, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, 1. izdaja 1993, dokument 36, točka 36), ter sklepane predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Komisija/ECB (C-11/00, EU:C:2002:556, točka 154).

<sup>21</sup> Glej Cukierman, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University 2006, str. 3.

<sup>22</sup> Glej v tem smislu sodbe z dne 10. julija 2003, Komisija/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, točki 130 in 134), z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 40), in z dne 26. februarja 2019, Rimšėvičs in ECB/Latvija (C-202/18 in C-238/18, EU:C:2019:139, točka 46).

**a) Nujnost zadostnih finančnih sredstev NCB za izpolnjevanje določenih obveznosti v okviru ESCB**

60. ECB v tej povezavi poudarja zlasti obveznost NCB, da v skladu s členom 28.2. Statuta ESCB in ECB prispevajo k morebitnemu povečanju kapitala ECB. Tudi predložitveno sodišče očitno izhaja iz tega, da bi lahko uporaba vseh prihodnjih dobičkov Banke Slovenije in 50 odstotkov njenih splošnih rezerv za financiranje odškodnin privedla do tega, da ta ne bo več imela potrebnih sredstev za izpolnitev te obveznosti.

61. Povečanje kapitala pa se v praksi izvede z nakazilom TARGET in ne z zbiranjem dejanskih lastnih sredstev NCB.<sup>23</sup> Pri tem (kratica TARGET pomeni Trans-European Automated Real-time Gross settlement Express Transfer System) gre za sistem obdelave brezgotovinskih plačil med centralnimi bankami (in poslovnimi bankami) Eurosistema. Ta sistem temelji, poenostavljeno povedano, na bančnih računih, ki jih imajo NCB Eurosistema pri ECB. Z vsakim čezmejnimi nakazilom raste ali pada – odvisno od tega, ali je poslovna banka države članice prejemnica ali naročnica tega nakazila – stanje na bančnem računu NCB zadevne države članice pri ECB. Drugače kot v primeru poslovnih bank, pa bančnih računov NCB Eurosistema ob koncu poslovnega dne ni treba poravnati. Tako lahko ob koncu dneva nastane obveznost NCB v razmerju do ECB.

62. V primeru povečanja kapitala to pomeni, da se celo tedaj, ko je za neko NCB v razmerju do ECB v sistemu TARGET že izkazan dolg, ta le še poveča z ustreznim nakazilom za povečanje kapitala. NCB pa tega zneska ni treba dejansko zbrati ali poravnati z uporabo lastnih sredstev – na primer iz svojih dobičkov. Torej se z uporabo dobička NCB za namen, kot je ta, ki je sporen v postopku v glavni stvari, v praksi ne okrne njena sposobnost izpolniti svojo obveznost povečanja kapitala ECB iz člena 28.2. Statuta ESCB in ECB.<sup>24</sup> Znesek, ki je potreben za povečanje kapitala, dejansko nastane z ustvarjanjem denarja.

63. Obveznost TARGET, ki je tako morda nastala, se v bilanci zadevne NCB pokaže na pasivni strani. Hkrati se na aktivni strani knjiži povečanje vrednosti v višini deleža zadevne NCB v ECB, ki se je povečal za enak znesek.<sup>25</sup> Torej pride le do podaljšanja bilance. Če ima zadevna NCB pozitiven saldo v sistemu TARGET, pomeni povečanje kapitala zanjo celo samo zamenjavo sredstev (pozitiven saldo v sistemu TARGET za delež v ECB).

64. Tudi izpolnitev drugih finančnih obveznosti NCB, ki jih je omenila ECB – in sicer obveznost, da na zahtevo v skladu s členom 30.4. Statuta ESCB in ECB vplača nadaljnje devizne rezerve ali v skladu z njenim členom 33.2., da pokrije izgube ECB – pri podrobnejšem pregledu ni odvisna od tega, ali ima NCB zadostna lastna sredstva.

65. Iz predložitvene odločbe po eni strani ni mogoče razbrati, da bi se lahko za financiranje odškodnin uporabile devizne rezerve Banke Slovenije.<sup>26</sup> Da to ni tako, je na obravnavi potrdila tudi slovenska vlada.

<sup>23</sup> Glej na primer člen 1(3) Sklepa ECB z dne 13. decembra 2010 o vplačilu povečanja kapitala Evropske centralne banke s strani nacionalnih centralnih bank držav članic, katerih valuta je euro (ECB/2010/27) (UL 2011, L 11, str. 54).

<sup>24</sup> Langer, v: Siekmann (izdajatelj), EWU-Kommentar, uvodne ugotovitve k členom od 28 do 33 Statuta ESCB in ECB, točka 9.

<sup>25</sup> Langer, v: Siekmann (izdajatelj), EWU-Kommentar, uvodne ugotovitve k členom od 28 do 33 Statuta ESCB in ECB, točka 10.

<sup>26</sup> Prav tako se zdi izključeno, da bi lahko bila Banka Slovenije zaradi mehanizma financiranja iz ZPSVIKOB spodbujena k temu, da proda devizne rezerve iz drugih razlogov, ki niso razlogi monetarne politike, in da zato ne bi bila več sposobna izpolnjevati svojih obveznosti iz člena 30.4. Take posle mora ECB namreč v skladu s členom 31 Statuta ESCB in ECB vnaprej odobriti.

66. Po drugi strani obstaja obveznost kritja izgube v skladu s členom 33.2. Statuta ESCB in ECB le največ do višine denarnih prihodkov, ki jih je treba razporediti.<sup>27</sup> Denarni prihodki vseh NCB se ob koncu leta v skladu s členom 32.1. Statuta v prvem koraku zberejo in se potem v drugem koraku med njih porazdelijo po določenem ključu, ki odraža deleže NCB v ECB (glej člen 32.5. Statuta). Če je ECB ustvarila izgube, se te v skladu s členom 32.5. v povezavi s členom 33.2. Statuta pred tem odštejejo od denarnih prihodkov, ki jih je treba razdeliti. Za NCB pa ne obstaja obsežnejša obveznost kritja izgub, na primer z lastnimi sredstvi.<sup>28</sup>

***b) Nujnost zadostnih finančnih sredstev za ohranitev verodostojnosti ESCB in zaupanja vanj***

67. Glede neodvisnosti NCB pa je po mojem mnenju odločilno to: z mehanizmom financiranja, ki ga določa člen 40 ZPSVIKOB, se Banki Slovenije več let v celoti odvzame pristojnost odločanja o uporabi svojih sredstev in s tem možnost, da vzdržuje rezerve v višini, ki se ji zdi ustrezna.

68. S tem si je vlada po eni strani preprosto vzela pravico odločanja, ki jo je pred tem povsem neodvisno izvajala NCB.

69. Na drugi strani pa so podani utemeljeni razlogi za to, da mora biti omogočeno, da NCB v lastni odgovornosti odloča o tem, v kolikšni višini bo ohranjala rezerve. Ta odločitev namreč odraža oceno tveganja NCB glede njenih operacij monetarne politike.

70. Splošne rezerve so rezerve za finančna tveganja, ki so neizogibno povezana s temi operacijami.<sup>29</sup> Če centralna banka iz razlogov monetarne politike meni, da je na primer potrebna prodaja vrednostnih papirjev, na primer za to, da se trgu odvzame likvidnost, bo to storila, tudi če bi bile s tem povezane izgube. Enako velja za prodajo deviz, ki je pod določenimi pogoji potrebna za uravnavanje menjalnega tečaja, a lahko v položaju apreciacije lastne valute vodi do izgube. Hkrati pa bo NCB v takih primerih poskušala vnaprej oblikovati višje rezerve za kritje te izgube.

71. Ustrezna višina rezerv, s katero se lahko krijejo morebitne izgube iz operacij monetarne politike, torej zrcali, da je zadevna NCB učinke svojih ukrepov predvidela in jih ima pod nadzorom.

72. Člen 40 ZPSVIKOB pa Banko Slovenije več let ovira pri oblikovanju novih rezerv in celo določa, da je mogoče obstoječe rezerve porabiti do višine 50 odstotkov. Tako obstaja nevarnost, da se v primeru nastopa izgub v povezavi z operacijami monetarne politike njen neto lastniški kapital zmanjša pod njen osnovni kapital ali celo postane negativen.

73. Tak položaj je problematičen vsaj iz treh razlogov.

74. Prvič, škodljiv je glede na to, da daje centralna banka zgled bančnemu sektorju, ki mora po svoji strani zadostiti vedno strožjim predpisom o lastniškem kapitalu.

<sup>27</sup> Torej prihodkov iz gotovine v obtoku in prihodkov od obresti iz glavnih poslov refinanciranja s poslovnimi bankami.

<sup>28</sup> Siekmann, Die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank, Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 120 (2017), str. 10; Langer, v: Siekmann (izdajatelj), EWU-Kommentar, člen 33 Statuta ESCB in ECB, točka 9.

<sup>29</sup> Glej za ECB člen 33.2. Statuta ESCB in ECB. Glej glede tega tudi sodbo z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 125).

75. Drugič, za trge tako lahko nastane vtis, da je NCB napačno ocenila učinke svojih ukrepov monetarne politike ali da jih nima več pod nadzorom. Vsekakor dejansko izgubi Banka Slovenije zaradi določbe člena 40 ZPSVIKOB nadzor nad ustrezno absorpcijo morebiti nastalih izgub.

76. Ob upoštevanju tega ECB upravičeno poudarja, da lahko izkaz majhnega ali celo negativnega lastniškega kapitala v daljšem časovnem obdobju škoduje verodostojnosti NCB in zaupanju vanjo in s tem celotnemu ESCB. V modernih fiat monetarnih sistemih – to pomeni v monetarnih sistemih, v katerih valuta ni vezana na vrednost določenih dobrin kot na primer zlato – pa je zaupanje v sposobnost centralnih bank, ki z izvajanjem nadzorovanih in učinkovitih ukrepov monetarne politike zagotavljajo stabilnost cen, bistveno.

77. ECB se tako konkretno navezuje na povezavo, ki jo je mogoče vzpostaviti med položajem šibkega lastniškega kapitala centralne banke in njeno sposobnostjo, da učinkovito in povsem neodvisno zasleduje cilj zagotavljanja stabilnosti cen, to pomeni zgolj ob upoštevanju vidikov monetarne politike.<sup>30</sup>

78. Če se centralna banka zaradi zakonske omejitve svoje sposobnosti oblikovati zadostne rezerve namreč znajde v položaju, v katerem v daljšem časovnem obdobju prikazuje zelo majhen ali negativen lastniški kapital, bi se lahko čutila prisiljeno uvesti operacije monetarne politike zaradi doseganja dohodkov, da bi se zoperstavila vtisu nestabilnosti in ohranila zaupanje trgov. Taki ukrepi pogosto vodijo k inflaciji.<sup>31</sup> Povsem plastično povedano, bi z dvigom inflacije zrasla potreba prebivalstva po gotovini, s čimer bi se zaradi njenega ustvarjanja povečal tudi dohodek centralne banke. To pa bi očitno nasprotovalo prvenstvenemu cilju zagotavljanja stabilnosti cen.

79. NCB Eurosistema imajo pri uporabi svojih orodij monetarne politike sicer manjše polje proste presoje, saj bistvene odločitve narekuje ECB. Najpozneje takrat, ko pa bi več držav članic prek takih zakonskih ureditev ogrozilo finančno trdnost svojih NCB, pa bi se lahko ECB znašla v predstavljenem konfliktu ciljev med zagotavljanjem stabilnosti cen in zvišanjem dohodkov za ESCB. Vsekakor bi lahko nastal vtis, da je polje proste presoje ECB glede monetarne politike zaradi nacionalnih ureditev kot v členu 40 ZPSVIKOB opredeljeno ali omejeno. Pri tem obstajajo empirični dokazi, da je stopnja zaupanja javnosti v sposobnost centralne banke, da zagotavlja stabilnost cen, v veliki meri odvisna od zaznane neodvisnosti centralne banke.<sup>32</sup>

80. Sicer bi obstajala alternativa, da se vlado zadevne države članice zaprosi, da sprejme ukrepe dokapitalizacije. Očitno je, da so take pomoči vezane na pogoje in bi zato lahko bile povezane z nevarnostjo političnega vplivanja na monetarno politiko.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Ker lahko centralna banka običajno sama ustvarja zakonito plačilno sredstvo, negativnega lastniškega kapitala ni mogoče enačiti z insolventnostjo. Zato je sporno vprašanje, ali centralne banke na splošno sploh potrebujejo lastniški kapital, glej v zvezi s tem Adler/Castro/Tovat/Kramer, Does Central Bank Capital Matter for Monetary Policy?, IMF Working Paper, Issue 60 (2012), str. 3 in 4; Siekmann, Die Einstandspflicht der Bundesrepublik Deutschland für die Deutsche Bundesbank und die Europäische Zentralbank, Institute for Monetary and Financial Stability Working Paper Series No. 120 (2017), str. 34. To pristojnost pa imajo NCB Eurosistema le pogojno, glej glede tega hkrati točko 81 teh sklepnih predlogov.

<sup>31</sup> Glej Bindseil/Manzanares/Weller, The Role of Central Bank Capital Revisited, ECB Working Paper Series No. 392, september 2004, str. 27; Cukiermann, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University 2006, str. 7; Johnson/Zelmer, Implications of New Accounting Standards for the Bank of Canada's Balance Sheet, Bank of Canada Discussion Paper 2007-2, str. 16.

<sup>32</sup> Bindseil/Manzanares/Weller, The Role of Central Bank Capital Revisited, ECB Working Paper Series No. 392, september 2004, str. 24.

<sup>33</sup> Glej v zvezi s tem tudi Cukiermann, Central Bank Finances and Independence – How Much Capital Should a CB Have?, Tel Aviv University 2006, str. 3 in 4.

81. Tretjič, nezadostna lastna sredstva bi lahko za NCB Eurosistema v skrajnem primeru privedla celo do likvidnostnih težav. Pri NCB Eurosistema obstaja namreč v primerjavi z drugimi centralnimi bankami posebnost, da je njena možnost ustvarjanja denarja na podlagi člena 128(1) PDEU omejena, saj je za vsako izdajanje evra potrebna odobritev ECB. Člen 40 ZPSVIKOB sicer za financiranje odškodnin določa uporabo presežka prihodkov, ki nastane po odštetju vseh odhodkov. Če pa bi bili prihodki v daljšem časovnem obdobju nižji kot odhodki in bi bile preostale rezerve že porabljene, Banka Slovenije na primer za kritje svojih stroškov poslovanja in upravljanja zaradi člena 128(1) PDEU ne bi več mogla kar tako ustvarjati denarja. Če bi ECB v takem primeru posredovala ali za to odobrila dodatno ustvarjanje denarja, pa bi bilo to spet težavno z vidika ugleda.

82. Ureditev, kot je ta iz člena 40 ZPSVIKOB, zato lahko posega v neodvisnost in s tem sposobnost delovanja NCB.

### *c) Sklep*

83. Člen 130 PDEU in člen 7 Statuta ESCB in ECB je treba torej razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi o uporabi dobička NCB, ki NCB več let v polni meri ovira pri tem, da bi vzdrževala svoje splošne rezerve, in poleg tega omogoča uporabo že obstoječih rezerv te NCB do določenega zneska za financiranje javnih nalog. Taka ureditev namreč pomeni nevarnost, da neto lastniški kapital NCB v primeru izgub v povezavi z operacijami monetarne politike v daljšem časovnem obdobju pade pod znesek njenega osnovnega kapitala ali je celo negativen.

### ***2. Prepoved monetarnega financiranja države iz člena 123 PDEU (prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje)***

84. Ob upoštevanju predhodnih navedb je treba sedaj preučiti, ali obveznost Banke Slovenije, da vlagateljem bank, ki so bile predmet reševanja ali oblastvene sanacije, iz lastnih sredstev izplača odškodnine, prav tako krši prepoved monetarnega financiranja države.

85. V skladu s členom 123 PDEU so prepovedane „prekoračitve pozitivnega stanja na računu ali druge oblike kreditov“ pri ECB ali NCB v korist institucionalnih enot centralne, regionalne ali lokalne ravni države ter drugih oseb javnega prava ali v korist javnih podjetij držav članic. V členu 1(1)(b)(ii) Uredbe št. 3603/93 je opredeljen pojem „druge oblike kreditov“ kot „vsa financiranja obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“.

86. Glede na to opredelitev monetarnega financiranja države je treba najprej preučiti, ali gre pri odškokninah, ki jih mora Banka Slovenije v skladu z ZBan-1 in ZPSVIKOB pod določenimi pogoji izplačati delničarjem in upnikom propadajočih kreditnih institucij, za „obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“ (točka (a)).

87. Drugič, ob upoštevanju dejstva, da se financiranje opravi iz dobičkov Banke Slovenije, ki bi običajno tako ali tako vsaj delno stekli v državni proračun, je treba preučiti, ali gre pri tem za prepovedano „financiranje“ od NCB v smislu člena 1(1)(b)(ii) Uredbe št. 3603/93 (točka (b)).



**a) Pojem „obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“**

88. ZBan-1 in ZPSVIKOB določata dve vrsti povrnitve škode: prvič, odškodnino vlagateljem banke v višini stečajne vrednosti njihovih kapitalskih instrumentov, če se naknadno ugotovi, da pri njihovem odpisu ali izbrisu ni bilo spoštovano načelo NCWO, ker Banka Slovenije ni ravnala s potrebno skrbnostjo (prvo vprašanje).<sup>34</sup> Naj spomnim, da v skladu s tem načelom noben vlagatelj zaradi posega države, ki ga predstavlja reševanje, ne sme biti v slabšem položaju, kot bi bil v primeru izvedbe običajnega stečajnega postopka. Drugače povedano, tožeči vlagatelji v odškodninskih sporih, ki trenutno tečejo pri slovenskih sodiščih, trdijo, da bi v primeru stečaja bank, ki so jih reševali, prejeli več kot to, kar so prejeli med reševanjem oziroma sanacijo, izvedeno od Banke Slovenije.

89. Drugič, za vlagatelje z nižjim dohodkom je določeno pavšalno nadomestilo, ki znaša 80 odstotkov nominalne vrednosti kapitalskih instrumentov pri maksimalnem znesku nadomestila 20.000 evrov, neodvisno od tega, ali bi bilo mogoče to vrednost doseči v stečaju ali ne (drugo vprašanje).<sup>35</sup>

90. Glede vprašanja, ali gre pri teh obveznostih plačila za „obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“ v smislu člena 1(1)(b)(ii) Uredbe št. 3603/93, so vsi udeleženci postopka – čeprav z različnimi izidi – zastopali stališče, da je odločilno, ali pri tem odgovornost temelji na krivdi ali ne. Če naj bi bila odgovornost namreč vezana na krivdo Banke Slovenije, naj bi šlo pri zahtevkih, ki tako nastanejo za njene „lastne“ obveznosti in ne za „obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam.“

91. Po mnenju slovenske vlade za odgovornost za kršitve obveznosti NCB v skladu s členom 35.3. Statuta ESCB in ECB velja izključno vsakokratna nacionalna zakonodaja. Sicer pa ta določba in člen 340(3) PDEU glede ECB prav tako določata, da je ta odgovorna v razmerju do tretjih oseb za škodo, ki jo je povzročila sama ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti.

92. Z vidika Komisije velja to tudi takrat, kadar je krivdna odgovornost podana pri opravljanju nacionalnih javnih nalog, saj NCB take naloge v skladu s členom 14.4. Statuta ESCB in ECB uresničuje „na lastno odgovornost in za svoj račun“.

93. Banka Slovenije in ECB tem navedbam nista izrecno nasprotovali, vendar sta zastopali stališče, da pri spornih plačilnih obveznostih vsekakor ne gre za krivdno, temveč za objektivno odgovornost.

94. V zvezi s pavšalnim nadomestilom se to ne zdi sporno. Hkrati pa prav tako ni sporno, da se obveznost plačila odškodnine na podlagi načela NCWO de lege lata navezuje na kršitev dolžne skrbnosti Banke Slovenije in s tem na element krivde. Banka Slovenije in ECB pa v bistvu trdita, da izhaja obveznost plačila odškodnine na podlagi načela NCWO neposredno iz lastninske pravice iz člena 17(1) Listine in zato tudi de lege ferenda ne bi smela biti odvisna od elementa krivde. Torej naj bi pri tem vsekakor šlo za „obveznost javnega sektorja nasproti tretjim osebam“ v smislu člena 1(1)(b)(ii) Uredbe št. 3603/93.

<sup>34</sup> Glej glede pogojev za to odgovornost točke 31, 32 in 34 teh sklepnih predlogov.

<sup>35</sup> Glej v zvezi s tem točko 35 teh sklepnih predlogov.

*1) Neupoštevnost tega, ali odgovornost temelji na krivdi*

95. Kot bom v nadaljevanju prikazala, pa za vprašanje kršitve člena 123 PDEU ni odločilno, ali plačilna obveznost NCB izvira iz kršitve lastne obveznosti ali ne.

96. Za kvalifikacijo, ali gre za „lastne“ obveznosti NCB ali za „obveznosti javnega sektorja“ v smislu člena 1(1)(b)(ii) Uredbe št. 3603/93, je lahko nasprotno pomembno le, ali se odgovornost navezuje na opravljanje nalog NCB v okviru ESCB ali na opravljanje drugih javnih nalog v smislu člena 14.4. Statuta ESCB in ECZB.<sup>36</sup>

97. Sicer bi se lahko država članica izognila svojim finančnim obveznostim s tem, da bi naloge, ki so nujno potrebne v javnem interesu, vendar so posebej intenzivne z vidika ukrepanja in stroškov, prenesla na svojo NCB.<sup>37</sup> To velja ravno za naloge, ki so povezane s tveganji v zvezi z odgovornostjo, in zlasti, če je odgovornost podana že zaradi kršitve dolžne skrbnosti ali celo brez krivde.

98. Pri prenosu tovrstnih nalog na vsak drug javni organ bi na koncu morebiti povzročeno škodo krila država; v primeru prenosa na NCB pa bi obveznosti, ki bi iz tega izvirale, na podlagi stroge ločitve med državnim proračunom in proračunom centralne banke v načelu za državno blagajno ostale nevtralne.<sup>38</sup> Kot že pojasnjeno, so ločeni proračuni bistveni element pri zagotavljanju neodvisnosti centralnih bank.<sup>39</sup> Obremenitve proračuna centralne banke torej ni mogoče enačiti z obremenitvijo državne blagajne.

99. Taka obremenitev lastne NCB pa ni v skladu s smislom in namenom člena 123 PDEU. Namen te določbe je preprečiti vsakršno finančno podporo ESCB v korist držav članic.<sup>40</sup> Prenos drugih javnih nalog na NCB brez ustreznega financiranja je treba tako načeloma šteti za finančno podporo zadevni državi članici, če so s temi nalogami običajno povezani stroški, ki jih mora zaradi prenosa sedaj namesto države članice nositi NCB.

100. Ničesar drugega ne izhaja iz člena 14.4. Statuta ESCB in ECB, na podlagi katerega NCB nacionalne naloge uresničujejo „na lastno odgovornost in za svoj račun“. Ta določba ne pove ničesar o tem, kdo mora neko dejavnost finančno kriti, ampak določa le, komu jo je treba pripisati. V skladu s tem člen 14.4. dalje izrecno določa, da naloge, ki jih NCB opravlja na lastno odgovornost in za svoj račun, „ne veljajo za sestavni del funkcij ESCB“.

<sup>36</sup> V to smer gre tudi običajna praksa ECB, glej le Convergence Report June 2016, str. 30; Convergence Report June 2020, str. 31; ter mnenje CON/2015/22, točka 2.3.1. in naslednje.

<sup>37</sup> Zadostuje si predstavljati – priznam, da ne preveč verjeten – primer, da država članica svoji NCB zaupa vzpostavitev in upravljanje infrastrukturnih objektov, kot so ceste, železnica ali letališča.

<sup>38</sup> Slovenska država se sicer v obravnavanem primeru začasno odpoveduje svojemu deležu dobička Banke Slovenije in s tem proračunskim sredstvom; vendar je to le ena sestavina mehanizma financiranja. Glej v zvezi s tem hkrati točko 122 in naslednje teh sklepnih predlogov.

<sup>39</sup> Glej zlasti točke od 55 do 57 teh sklepnih predlogov.

<sup>40</sup> Sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 132); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 95), in z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 103).

## 2) *Financiranje reševanja kot druga javna naloga v smislu člena 14.4. Statuta ESCB in ECB*

101. Pri oblastveni sanaciji in nadzorovanem reševanju bank ne gre za nalogo NCB v okviru ESCB, temveč za drugo javno nalogo.<sup>41</sup> Naloge ESCB so izčrpno določene v členu 127 PDEU in so v bistvu vodenje monetarne politike Unije.<sup>42</sup>

102. Ukrepe reševanja in sanacije, ki jih je Banka Slovenije sprejela v letih 2013 in 2014, je bilo takrat treba šteti celo za zgolj nacionalne naloge, saj so bile izvedene pred harmonizacijo določb o reševanju bank na ravni Unije z Uredbo EMR in BRRD.

103. Toda tudi po vzpostavitvi bančne unije se reševanje bank ne bi moglo šteti za nalogo ESCB. V skladu s členom 127(5) PDEU sicer ESCB prispeva tudi k nemotenemu vodenju politik pristojnih oblasti glede stabilnosti finančnega sistema.

104. Vendar pa na podlagi tega ni mogoče sklepati, da gre pri reševanju bank za nalogo ESCB. To izhaja že iz člena 127(5) PDEU, na podlagi katerega ESCB podpira „pristojne oblasti“ pri vodenju teh politik in ni sam pristojen zanje. Pri tem pa člen 3(3) BRRD državam članicam glede na današnji pravni položaj sicer dopušča, da za organ za reševanje imenujejo NCB.<sup>43</sup> Vendar pa ta določba jasno določa, da se v tem primeru na NCB prenesejo pooblastila na področju javnega upravljanja.

105. Tako določbi iz člena 127(5) PDEU in člena 3(3) BRRD kažeta le, da prenos tovrstnih nalog na NCB načeloma ni nezdružljiv s cilji in nalogami ESCB (glej člen 14.4., drugi stavek, Statuta ESCB in ECB). S prenosom naloge reševanja bank na NCB pa ta ne postane naloga ESCB. Na ravni Unije ECB namreč ni pristojna za reševanje bank, temveč posebej za to ustanovljena agencija, enotni odbor za reševanje (Single Resolution Board, okrajšano EOR).<sup>44</sup>

106. Torej je Banka Slovenije v letih 2013 in 2014 kot organ za reševanje izpolnjevala drugo javno nalogo v smislu člena 14.4. Statuta ESCB in ECB. Taka naloga ne predstavlja naloge ESCB in jo morajo zato načeloma financirati države članice.

107. Zahteva zadostnega financiranja je pomembna zlasti ob upoštevanju tega, da sta sanacija in reševanje banke neizogibno povezani z daljnosežnimi posegi v lastninske pravice njenih delničarjev in upnikov. Tako sta bili tudi v skladu s staro slovensko ureditvijo odpis in konverzija upoštevanih kapitalskih instrumentov pogoj za ukrep sanacije z uporabo javnih sredstev.<sup>45</sup>

108. Hkrati zakon iz leta 2019 sedaj po eni strani določa pavšalno nadomestilo v korist določenih vlagateljev na podlagi členov od 4 do 7 ZPSVIKOB. Po drugi strani Banka Slovenije v skladu z ZBan-1 in ZPSVIKOB odgovarja za kršitve načela NCWO, pri čemer za nastanek te

<sup>41</sup> Nadzorovano reševanje ali oblastvena sanacija bank je v javnem interesu, saj imajo stečajni bank zaradi sistemskih funkcij bank lahko hude posledice tako za finančni sistem kot tudi za realno gospodarstvo in jih je treba po možnosti preprečiti, glej na primer uvodni izjavi 1 in 2 BRRD, ter moje sklepe predloge v zadevi Banco de Portugal in drugi (C-504/19, EU:C:2020:943, točka 1).

<sup>42</sup> Glej sodbo z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 94).

<sup>43</sup> Aktualno v 15 državah članicah (tudi) vsakokratna NCB uresničuje funkcije nacionalnega organa za reševanje, glej <https://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/resolution-committee/resolution-authorities>.

<sup>44</sup> Po vzpostavitvi bančne unije tudi bonitetnega nadzora nad bankami ni mogoče šteti za nalogo ESCB, čeprav ECB v enotnem mehanizmu nadzora to nalogo deloma opravlja. Naloge nadzora je treba namreč strogo ločiti od nalog monetarne politike, glej na primer uvodni izjavi 65 in 66 Uredbe 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 (Uredba o EMN) (UL 2013, L 287, str. 63). Bonitetni nadzor bank in reševanje bank je treba prav tako strogo ločevati, glej člen 3(3) BRRD.

<sup>45</sup> Glej v zvezi s tem sodbo z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točka 26).

odgovornosti zadostuje kršitev dolžne skrbnosti v skladu s členom 223a ZBan-1. Ta je na podlagi te določbe podana, če je škoda (torej tu kršitev načela NCWO) posledica neupoštevanja dejstev in okoliščin, s katerimi je ali bi lahko Banka Slovenije v času odločanja razpolagala.

109. Tako opredeljena kršitev dolžne skrbnosti pa lahko ob ugotovitvi kršitve načela NCWO nastopi razmeroma hitro.

110. Obseg potrebnega odpisa in konverzije kapitalskih instrumentov se pred odločitvijo o reševanju banke določi na podlagi vrednotenja njenih sredstev in obveznosti. Pri tem vrednotenju se skuša tudi ugotoviti, kakšno vrednost bi imela sredstva in obveznosti v primeru stečaja. To vrednotenje pa je treba v večini primerov opraviti pod izjemnim časovnim pritiskom – za samo reševanje je večinoma na razpolago le en konec tedna – in ob omejitvi na najpomembnejša sredstva in obveznosti banke. Zato ni nenavadno, da vrednotenje, ki je bilo izvedeno po reševanju ob upoštevanju vseh razpoložljivih podatkov, pokaže, da bi določeni kapitalski instrumenti v primeru stečaja dosegli višjo vrednost. V teh primerih je načelo NCWO upoštevno.<sup>46</sup>

111. Država članica mora torej vsekakor pričakovati nastop tovrstnega primera odgovornosti. Pri prenosu na vsak drug organ države članice bi ta plačila na koncu bremenila državni proračun. Banka Slovenije je zgolj zaradi imenovanja za organ za reševanje postavljena v položaj, da mora ustrezne odškodnine plačati iz lastnih sredstev. Ta okoliščina je še bolj očitna pri obveznosti plačila pavšalnega nadomestila na podlagi členov od 4 do 7 ZPSVIKOB.

### 3) *Vmesni sklep*

112. Obe vrsti plačil za povrnitev škode je torej treba šteti za „obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“ v smislu člena 1(1)(b)(ii) Uredbe št. 3603/93.

*4) Podredno: iz člena 17(1) Listine ne izhaja objektivna obveznost države članice, da povrne škodo v skladu z načelom NCWO iz javnih sredstev*

113. Če bi Sodišče prišlo do zaključka, da je za vprašanje, ali gre za „obveznost javnega sektorja nasproti tretjim osebam“, vseeno pomembno, ali je odgovornost NCB krivdna ali objektivna, pa je treba opozoriti na sledeče: drugače kot je ECB trdila, Sodišče doslej ni izrecno odločilo, da člen 17(1) Listine nujno zahteva upoštevanje načela NCWO.

114. Načelo NCWO temelji na zamisli, da je v primeru (verjetnega) propada banke brez posredovanja države njen stečaj edina alternativa. Drugače povedano, kapitalski instrumenti njenih delničarjev in upnikov v tem položaju vsekakor nimajo več višje tržne vrednosti, kot je stečajna vrednost.<sup>47</sup> V skladu s tem je Sodišče odločilo, da odpis ali izbris kapitalskih instrumentov banke, ki bo (verjetno) propadla, ob hkratnem jamstvu načela NCWO ne predstavljata neupravičenega posega v lastninske pravice zadevnih vlagateljev.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Glej glede pomena in načina delovanja različnih vrednotenj podrobno moje sklepne predloge v zadevah Aeris Invest/SRB in Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P in C-934/19 P, EU:C:2021:563, točke od 57 do 68 in od 74 do 78).

<sup>47</sup> Glej v zvezi s tem podrobno moje sklepne predloge v zadevah Aeris Invest/SRB in Algebris (UK) in Anchorage Capital Group/SRB (C-874/19 P in C-934/19 P, EU:C:2021:563, točke od 112 do 118).

<sup>48</sup> Sodbi z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točki 78 in 79), in z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točki 73 in 74).

115. Iz tega pa obratno ni mogoče sklepati, da gre nujno za neupravičen poseg, če se to načelo ne spoštuje.

116. Tako resen poseg v lastninsko pravico praviloma sicer terja pravično odškodnino.<sup>49</sup> V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP)<sup>50</sup> pa je lahko v posamičnem primeru zaradi splošnega interesa pravična tudi odškodnina, ki je nižja od tržne vrednosti.<sup>51</sup> Tovrstni preudarki o splošnem interesu bi lahko bili v določenih primerih v okviru reševanja bank vsekakor upoštevni. To velja zlasti zato, ker mora splošna javnost sicer namesto vlagateljev banke nositi ta bremena, čeprav so imeli le slednji v času gospodarske uspešnosti koristi od njenih dobičkov. Poleg tega bi lahko bila zmožnost ukrepanja državnih organov čezmerno omejena, če bi morali vlagateljem banke, katere propad bi lahko imel hude posledice za gospodarstvo, vsekakor plačati odškodnino v višini stečajne vrednosti.

117. Pravo Unije medtem – glede na nov pravni položaj po vzpostavitvi bančne unije – sicer v skladu s tem določa, da lahko vlagatelji banke, ki je bila predmet reševanja, na podlagi načela NCWO zahtevajo odškodnino. Ta pa ni financirana iz javnih sredstev, temveč iz sredstev enotnega sklada za reševanje, ki se financira sam s prispevki poslovnih bank.<sup>52</sup>

118. Na koncu iz člena 17(1) Listine za državo članico torej ne izhaja objektivna – to je taka, ki vedno obstaja in ni odvisna od kakršne koli kršitve obveznosti – obveznost plačila odškodnine na podlagi načela NCWO iz javnih sredstev. Zatorej iz tega razloga pri tej odškodnini ne gre za „obveznost javnega sektorja nasproti tretjim osebam“.

119. Kvalifikacija odškodnin, ki jih je treba plačati v skladu s slovenskim pravom, kot „obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“ izhaja nasprotno iz tega, da te obveznosti izhajajo zgolj iz prenosa druge javne naloge – in sicer naloge reševanja bank – na NCB brez ustreznega financiranja.<sup>53</sup>

## ***b) Vir financiranja***

120. V naslednjem koraku pa se postavlja vprašanje, ali vsakršno financiranje take obveznosti iz sredstev NCB vodi do kršitve člena 123 PDEU.

121. Zdi se, da slovenska vlada v zvezi s tem zastopa stališče, da le neposredno financiranje z ustvarjanjem denarja pomeni kršitev prepovedi monetarnega financiranja države iz člena 123 PDEU. V skladu s členom 40 ZPSVIKOB pa se plačila odškodnin financirajo iz dobičkov (opredeljenih kot presežek prihodkov nad odhodki) Banke Slovenije.<sup>54</sup>

122. Dobički centralne banke izvirajo iz njenih operacij monetarne politike. V skladu s členom 18.1. Statuta ESCB in ECB se te izvajajo izključno zaradi doseganja ciljev, navedenih v členu 127 PDEU, prvenstveno torej zaradi zagotavljanja stabilnosti cen. Pri tem lahko dobički

<sup>49</sup> Sodba z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 87).

<sup>50</sup> Ker člen 17 Listine ustreza členu 1 Prvega dodatnega protokola k EKČP, se zadnjenavedena določba v skladu s členom 52(3) Listine upošteva kot minimalna raven varstva, glej sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 72).

<sup>51</sup> Glej v zvezi s tem sodbo ESČP z dne 25. marca 1999, Papachelas proti Grčiji (CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, točka 48).

<sup>52</sup> Glej člen 76(1)(e) Uredbe EMR.

<sup>53</sup> Glej točke 96 in naslednje ter sklep v točki 112 teh sklepnih predlogov.

<sup>54</sup> Glej v zvezi s tem posebej točko 53 teh sklepnih predlogov.

izhajajo zlasti iz izdajanja gotovine in prihodkov od obresti iz operacij refinanciranja,<sup>55</sup> a tudi iz prihodkov iz poslov z vrednostnimi papirji ali trgovanja z devizami. Niti člen 123 PDEU niti Uredba št. 3603/93 izrecno ne določata, ali je treba uporabo teh sredstev za proračunske namene šteti za prepovedano financiranje države ali ne.

123. V zvezi s tem pa je tudi Komisija poudarila okoliščino, da se del dobičkov Banke Slovenije, ki jih slednja uporablja za oblikovanje posebnih rezerv, običajno nameni v državni proračun. Tako se postavi upravičeno vprašanje, ali je lahko za dopustnost odškodninskega mehanizma pomembno, ali se zadevni delež dobička NCB za plačilo zadevnih odškodnin uporabi neposredno ali šele po njegovem prenosu v državni proračun.

124. Uporaba dela dobička NCB za financiranje splošnih izdatkov države je ustaljena praksa v skoraj vseh državah članicah Unije.<sup>56</sup> Primerljiva je z uporabo presežkov iz glob ali denarnih kazni za namene proračuna. To načeloma ni kršitev prepovedi monetarnega financiranja države, saj so dobički le „stranski proizvod“ ukrepov monetarne politike NCB in ne rezultat gospodarske dejavnosti, ki bi bila namenjena pridobivanju dohodkov za državo.<sup>57</sup>

125. Možnost, da država uporabi te dobičke, pa se ne sme uporabiti za druge namene od določenega. Sicer bi lahko na koncu ta možnost privedla do obidenja prepovedi monetarnega financiranja države.<sup>58</sup>

126. Domneva se, da je podana uporaba za druge namene od določenega, kadar so zaradi izpolnitve ciljev financiranja, nameni monetarne politike postavljeni v ozadje. Prav do tega pa privede ureditev v členu 40 ZPSVIKOB.

127. Na podlagi tega se namreč za financiranje – in tako za druge namene kot za monetarno politiko – ne uporabi le del dobička, ki se običajno steka v državni proračun, temveč zlasti tudi del, ki je namenjen oblikovanju splošnih rezerv. Kot je že bilo prikazano, je namreč oblikovanje zadostnih rezerv na koncu namenjeno tudi ohranitvi zmožnosti ukrepanja na področju monetarne politike in s tem zmožnosti delovanja centralne banke.<sup>59</sup> To velja zlasti v primeru, kot je obravnavani, v katerem je mogoče poleg tega za financiranje uporabiti že oblikovane rezerve do višine 50 odstotkov in jih torej ni več mogoče uporabiti za kritje izgub.<sup>60</sup>

128. Povsem splošno povedano, operacije monetarne politike ne smejo služiti pridobivanju prihodkov, ampak morajo prispevati k doseganju ciljev iz člena 127 PDEU. V obravnavanem primeru pa bi lahko bila z določbo v členu 40 ZPSVIKOB ustvarjena spodbuda ali v skrajnem primeru celo politični pritisk, da se pri uporabi orodij monetarne politike zasleduje namen doseganja dobička in da se cilji monetarne politike postavijo v ozadje. NCB ima namreč iz že pojasnenih razlogov interes, da čim prej spet vzpostavi svojo svobodo odločanja glede uporabe svojih dobičkov za oblikovanje rezerv.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> To so tako imenovani denarni prihodki, glej člen 32.2. Statuta ESCB in ECB.

<sup>56</sup> V primeru ECB določa člen 33.1.(b) Statuta ESCB in ECB, da se čisti dobiček, ki ostane po oblikovanju rezerv, razdeli med NCB v sorazmerju z njihovimi kapitalskimi deleži.

<sup>57</sup> Siekmann, Die Verwendung des Gewinns der EZB und der Bundesbank, Institute for Monetary and Financial Stability, Working Paper No. 3 (2006), str. 13 in 14.

<sup>58</sup> Glej v zvezi s prepovedjo obidenja uvodno izjavo 7 Uredbe št. 3603/93 in sodbo z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 101).

<sup>59</sup> Glej v zvezi s tem posebej točko 77 in naslednje teh sklepnih predlogov.

<sup>60</sup> Glej v zvezi s tem točko 70 in naslednje teh sklepnih predlogov.

<sup>61</sup> Glej v zvezi s tem zlasti točke 78 in 79 teh sklepnih predlogov.

129. Na tak način prepoved monetarnega financiranja države varuje tudi neodvisnost ESCB.<sup>62</sup> Ta prepoved naj namreč ne bi zagotavljala le neko stopnjo proračunske discipline v državah članicah.<sup>63</sup> Na eni strani naj bi se z njo namreč preprečilo, da bi vlade držav članic s svojimi odločitvami na področju fiskalne politike zvišale monetarno bazo in tako morda vplivale na monetarno politiko ESCB.<sup>64</sup> Z izključitvijo obsežnega dostopa vlad držav članic do sredstev NCB pa se tako na drugi strani tudi preprečuje, da bi vlade na tak način spodkopavale finančno neodvisnost svoje centralne banke.

130. Zato se torej z ureditvijo, kot je ta iz člena 40 ZPSVIKOB, dobički NCB uporabljajo za druge namene od določenega.<sup>65</sup> To je obidenje prepovedi iz člena 123 PDEU.

### *c) Sklep*

131. Člen 123 PDEU je treba torej razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere mora NCB kot organ za reševanje vlagateljem kreditne institucije, katerih kapitalski instrumenti so bili v okviru ukrepa sanacije ali reševanja, ki ga je sprejela, odpisani ali izbrisani, plačati odškodnino, ki se financira tako: najprej se uporabijo celotni dobički te NCB, ki so bili doseženi od določenega trenutka dalje, ter del že obstoječih rezerv in, če to ne zadostuje, zadevna država članica zagotovi kredit, za katerega vračilo se prav tako uporabijo vsi bodoči dobički NCB, dokler ni odplačan znesek glavnice.

To velja tudi takrat, kadar obveznost plačila odškodnine v skladu z nacionalnim pravom nastopi zaradi kršitve tako imenovanega načela „No creditor worse off“, ki izhaja iz kršitve dolžne skrbnosti s strani NCB, in tudi takrat, kadar ta obveznost objektivno obstaja nasproti določeni skupini vlagateljev, ne da bi bilo treba dokazati kršitev prej navedenega načela ali kršitev dolžne skrbnosti s strani NCB.

## **B. Vprašanja za predhodno odločanje od četrtega do osmega**

132. Z vprašanji za predhodno odločanje od četrtega do osmega želi Ustavno sodišče na koncu izvedeti, ali zlasti člen 44(1) Direktive 2006/48 oziroma člen 53(1) Direktive 2013/36, ki ga je nasledil in je v bistvu vsebinsko enak, nasprotujeta ureditvi iz členov od 10 do 22 ZPSVIKOB.

133. Zadnjenavedene določbe zavezujejo Banko Slovenije, da na svoji spletni strani v celoti ali deloma objavi določene informacije in dokumente, ki so bili podlaga njene odločitve o odpisu ali izbrisu kapitalskih instrumentov v okviru ukrepov za reševanje in sanacijo, ki so bili sprejeti leta 2013 in 2014, oziroma potencialnim tožečim strankam v odškodninskem sporu v virtualni podatkovni sodbi omogoči dostop do njih. Konkretno gre za izide obremenitvenih testov in poročila o Asset Quality Reviews (pregled kakovosti sredstev, AQRs), ki so bili opravljeni pred

<sup>62</sup> Glej v zvezi s tem že uvodoma točko 50 teh sklepnih predlogov.

<sup>63</sup> Glej v zvezi s tem vidikom sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 100), in z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 107).

<sup>64</sup> To velja, čeprav monetarna politika ESCB – v nasprotju z razširjeno predstavo – v prvi vrsti ni namenjena uravnavanju monetarne baze ali količine denarja, temveč stabilnosti cen, glej v zvezi s tem na primer Deutsche Bundesbank, Die Rolle von Banken, Nichtbanken und Zentralbank im Geldschöpfungsprozess, Monatsbericht April 2017, stran 28.

<sup>65</sup> ECB je v svojih letnih konvergenčnih poročilih glede na prepoved monetarnega financiranja države praviloma kritična do tega, da se fiksni zneski oziroma še ne realizirani dobički že vnaprej načrtujejo za določene proračunske namene; glej Convergence Report June 2016, str. 31, in Convergence Report June 2020, str. 33.

reševanjem oziroma sanacijo kreditnih institucij, ter ocene vrednosti njihovih sredstev in obveznosti, na podlagi katerih se je Banka Slovenije odločila o konkretnem obsegu izbrisa ali odpisa kapitalskih instrumentov.

134. Objava informacij na spletni strani, ki se nanašajo na vsakokratno banko, se po navedbah predložitvenega sodišča opravi v združeni obliki ob prekritju vseh osebnih podatkov, zaupnih informacij in poslovnih skrivnosti, vendar ob imenovanju kreditne institucije, in te informacije so dostopne vsakomur. Dostop do virtualne podatkovne sobe se zagotovi vsem potencialnim tožečim strankam v odškodninskem sporu in njihovim pravnim zastopnikom, torej konkretno (nekdanjim) imetnikom odpisanih ali izbrisanih kapitalskih instrumentov. Osebni podatki so ob tem prekriti, zaupne informacije in poslovne skrivnosti pa označene kot take.

### ***1. Uporaba direktiv 2006/48 in 2013/36 racione materiae***

135. Direktiva 2006/48, imenovana tudi „CRD III“ (v angleščini Capital Requirements Directive), je vsebovala harmonizirane določbe o dostopu do dejavnosti ter nadzoru nad dejavnostjo kreditnih institucij. Z učinkom od 1. januarja 2014 jo je nadomestila Direktiva 2013/36 ali „CRD IV“.

136. Člen 44 Direktive 2006/48 oziroma člen 53 Direktive 2013/36 se uporabljata za dejavnost organov, na katere je z nacionalnim pravom prenesena naloga bonitetnega nadzora bank,<sup>66</sup> in nalagata zaupnost določenih informacij, ki jih ti organi prejmejo pri opravljanju svoje dejavnosti nadzora.

#### ***a) Neobstoj neposredne uporabe za reorganizacijske ukrepe in ukrepe prenehanja v smislu Direktive 2001/24***

137. Po predložitveni odločbi je Banka Slovenije že v času veljavnosti Direktive 2006/48 opravljala nalogo bonitetnega nadzora bank. Pri izrednih ukrepih, ki so bili sprejeti v letih 2013 in 2014 in v zvezi s katerimi so bile uporabljene informacije in dokumenti, ki so v obravnavanem primeru sporni, pa ne gre za nadzorne ukrepe. Predložitveno sodišče in vsi udeleženci postopka se strinjajo, da je treba zadevne ukrepe šteti za reorganizacijske ukrepe in ukrepe prenehanja v smislu Direktive 2001/24, ki jih je sprejela Banka Slovenije v svoji (vzporedni) funkciji kot organ za reševanje v smislu člena 2 Direktive 2001/24. Prav tako prej navedeni akterji v skladu s tem soglasno izhajajo iz tega, da za to dejavnost Banke Slovenije določb direktiv 2006/48 in 2013/36 ni mogoče neposredno uporabiti.

138. Vendar pa tako Banka Slovenije kot tudi Komisija poudarjata, da ima vsaj del informacij, katerih objava oziroma dostopnost je določena v členih od 10 do 22 ZPSVIKOB, vsebinsko povezavo z nadzorom nad bankami.

139. V zvezi s tem iz člena 48(1), prvi pododstavek, točka (a), Direktive 2006/48 v povezavi z drugim pododstavkom istega člena oziroma člena 59(1), drugi pododstavek, Direktive 2013/36 izhaja, da informacije, ki so zaščitene v okviru nadzora, z razkritjem ali uporabo v okviru reševanja tega varstva ne izgubijo. Prvonavedene določbe namreč določajo, da je dovoljeno

<sup>66</sup> Glej člen 3, točka 4, Direktive 2006/48 oziroma člen 1(1), točka 36, Direktive 2013/36.



razkritje organom za reševanje, pri čemer je treba zagotoviti, da za te informacije tudi v tem primeru obstaja varstvo, ki je vsaj enakovredno varstvu iz člena 44 Direktive 2006/48 oziroma iz člena 63 Direktive 2013/36.

140. V obravnavanem primeru je treba razlikovati med oceno vrednosti sredstev in obveznosti za ugotovitev potrebnega obsega odpisa in izbrisa kapitalskih instrumentov na eni strani ter obremenitvenimi testi in AQR na drugi strani.

141. Ocena vrednosti je bistveni in tipični postopkovni korak pri sprejemu oblastvenega ukrepa sanacije ali reševanja.<sup>67</sup> Kot je že bilo ugotovljeno, direktivi 2006/48 in 2013/36 teh ukrepov *ratione materiae* ne zajemata.<sup>68</sup>

142. Nasprotno pa drži, da so redni obremenitveni testi in AQR orodja nadzora.<sup>69</sup> Skupaj so poimenovani kot Comprehensive Assessment, s katere izidom naj bi se običajno ustvarjala preglednost glede stabilnosti banke in tako krepilo zaupanje v finančni sektor. Obveznost poklicne skrivnosti iz člena 53(1) Direktive 2013/36 pa prav zato v skladu z odstavkom 3 tega člena ne nasprotuje objavi obremenitvenih testov.

143. Iz odločbe Komisije o pomoči, ki se nanaša na izredne ukrepe iz leta 2013 in 2014, je še mogoče razbrati, da je Slovenija na zahtevo Komisije izvedla tako tu obravnavane obremenitvene teste kot tudi AQR posebej zaradi priprave ukrepov sanacije (ki jih je v bistvenem sestavljala državna dokapitalizacija) ter njene odobritve po pravu o državnih pomočeh.<sup>70</sup> Tako pa se zdi, da ne gre za primer, v katerem bi bile informacije, ki so bile pridobljene v okviru nadzora v smislu člena 48(1)(a) Direktive 2006/48 oziroma člena 59(1), drugi pododstavek, Direktive 2013/36, razkrite organu za reševanje.

#### ***b) Uporaba direktiv 2006/48 in 2013/36 na podlagi sklicevanja?***

144. Člen 33 Direktive 2001/24 o vzajemnem priznavanju reorganizacijskih ukrepov in ukrepov prenehanja v zvezi z bankami pa vsebuje sklicevanje na poklicno skrivnost „v skladu s pravili in pogoji iz člena 30 Direktive [2000/12]“, ki ga je treba v skladu s prehodno določbo v členu 158(2) Direktive 2006/48, ki je nadomestila Direktivo 2000/12, brati kot sklicevanje na njen člen 44 in naslednje. Ker pa je Direktiva 2013/36 razveljavila Direktivo 2006/48, je treba to sklicevanje po začetku njene veljavnosti brati kot sklicevanje na člen 53 in naslednje Direktive 2013/36 (glej člen 163 Direktive 2013/36).

145. Na podlagi tega Banka Slovenije sklepa, da je mogoče zlasti člen 53 Direktive 2013/36 uporabiti tudi za reorganizacijske ukrepe in ukrepe prenehanja v smislu Direktive 2001/24.

<sup>67</sup> Glej glede sedanjega pravnega položaja člen 20 Uredbe EMR in člen 36 BRRD. Glej v zvezi s pomenom te ocene vrednosti v okviru reševanja točko 110 teh sklepnih predlogov in sklicevanja v opombi 46.

<sup>68</sup> Glej točki 135 in 137 teh sklepnih predlogov.

<sup>69</sup> Glej na primer člen 100 Direktive 2013/36.

<sup>70</sup> Glej točko 9 obrazložitve Sklepa Komisije z dne 18. decembra 2013 o državni pomoči SA.33229 (2012/C) (ex 2011/N) – Prestrukturiranje NLB – Slovenija, ki jo Slovenija namerava odobriti Novi Ljubljanski banki d.d. (UL 2014, L 246, str. 28). Glej v zvezi s tem tudi sodbo ESČP z dne 14. septembra 2021, Pintar in drugi proti Sloveniji (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, točki 7 in 9).

146. Kot pa je Sodišče že odločilo, Direktiva 2001/24 ni bila namenjena harmonizaciji zakonodaje držav članic na področju reorganizacije in prenehanja kreditnih institucij.<sup>71</sup> Ta Direktiva naj bi urejala le vzajemno priznavanje takih ukrepov v državah članicah.<sup>72</sup> V skladu s tem se člen 33 te direktive že glede na svoje besedilo nanaša le na informacije, ki so izmenjane v okviru postopkov obveščanja ali posvetovanja med organi različnih držav članic, ki so namenjeni prav vzajemnemu priznavanju teh ukrepov. Kolikor je to razvidno iz predložitvene odločbe, pa sporne informacije iz postopka v glavni stvari nimajo nobene zveze s takimi čezmejnimi postopki.

147. Drugače od bonitetnega nadzora bank, za katerega so bile že od leta 2000 dalje določena enotna pravila,<sup>73</sup> je bilo reševanje bank harmonizirano šele v letu 2014 z BRRD oziroma nato z Uredbo EMR – in s tem tudi po sprejetju tu obravnavanih ukrepov.

148. Zato sklicevanja iz člena 33 Direktive 2001/24 ni mogoče razumeti tako, da se s tem nalaga zaupnost vseh informacij, ki so povezane z reorganizacijskim ukrepom ali ukrepom prenehanja, za katerega je prej veljalo izključno nacionalno pravo. Harmonizacija pogojev za te ukrepe namreč v času veljavnosti Direktive 2001/24 ni bila predvidena.

***c) Uporaba Direktive 2006/48 pri izvajanju dejavnosti bonitetnega nadzora in dejavnosti reševanja s strani istega organa?***

149. Ob upoštevanju tega je treba na koncu zavrnilo tudi trditve Komisije o uporabi Direktive 2006/48. Ta je v postopku pred Sodiščem zastopala stališče, da je zgolj zaradi tega, ker je Slovenija v času veljavnosti Direktive 2006/48 nalogo reševanja bank – ki je ta direktiva ne zajema – prenesla na isti organ, ki je opravljal tudi nalogo bonitetnega nadzora bank – ki je urejena z Direktivo 2006/48 – mogoče sklepati, da velja ta direktiva tudi za dejavnost reševanja bank.

150. Tega pa Direktiva 2006/48 ne določa. Sicer – drugače kot direktive naslednice –<sup>74</sup> ne določa strogega institucionalnega ločevanja med bonitetnim nadzorom bank in reševanjem bank. Na podlagi tega pa ni mogoče sklepati, da veljajo za bonitetni nadzor bank in reševanje bank ista pravila, zlasti ne ob upoštevanju tega, da reševanje bank v času veljavnosti Direktive 2006/48 sploh ni bilo predmet harmonizacije s pravom Unije.<sup>75</sup>

151. Dalje, zgolj na podlagi prenosa nalog reševanja na nadzorni organ ni mogoče sklepati, da je hotela zadevna država članica, da glede reševanja kreditnih institucij zanjo velja harmonizirana pravna ureditev, ki je veljala za nadzorne organe. Za tako domnevo bi se zahtevala ugotovitev nacionalnih sodišč države članice, da zadevna država članica želi, da tudi na področju, ki ga direktiva ne zajema, zanjo veljajo njene zahteve.<sup>76</sup> V tem primeru gre prav za nasprotno, saj Ustavno sodišče Sodišče ravno sprašuje, ali je bilo mogoče direktive o bonitetnem nadzoru bank v obdobju pred vzpostavitvijo bančne unije in z njo povezano harmonizacijo reševanja bank uporabiti tudi za dejavnost organov držav članic za reševanje.

<sup>71</sup> Sodbi z dne 24. oktobra 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, točka 39), in z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točka 104).

<sup>72</sup> Sodbi z dne 24. oktobra 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, točka 39), in z dne 19. julija 2016, Kotnik in drugi (C-526/14, EU:C:2016:570, točka 104).

<sup>73</sup> Zlasti z že navedenimi direktivami 2000/21, 2006/48 in 2013/36.

<sup>74</sup> Glej člen 4(1) in (7) Direktive 2013/36 ter člen 3(3) BRRD.

<sup>75</sup> To je po mojem mnenju tudi razlog, iz katerega Direktiva 2006/48 ne omenja reševanja bank in zato tudi ne določa nobenega institucionalnega ločevanja od dejavnosti bonitetnega nadzora.

<sup>76</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točki 53 in 56).

#### **d) Sklep**

152. Zato člena 44 Direktive 2006/48 in člena 53 Direktive 2013/36 ni mogoče uporabiti niti za izide obremenitvenih testov ali poročila o AQR kreditne institucije, ki so bili opravljeni zaradi izvedbe reorganizacijskega ukrepa ali ukrepa prenehanja v smislu Direktive 2001/24 v času, ko je ta veljala, niti za oceno vrednosti sredstev in obveznosti take kreditne institucije, ki je bila opravljena v zvezi s tem.

153. Glede na navedeno odgovor na vprašanja za predhodno odločanje od petega do osmega ni več potreben.

#### **2. Pomen objave oziroma omogočanja dostopa do zadevnih dokumentov za učinkovito uveljavljanje pravic (nekdanjih) imetnikov odpisanih ali izbrisanih kapitalskih instrumentov**

154. Ta sklep je v skladu z zahtevami, ki jih je postavilo ESČP glede varstva lastnine. V svoji odločbi v zadevi Pintar in drugi/Slovenija je ugotovilo, da je slovenska zakonodaja pred sprejetjem oziroma uporabo ZPSVIKOB glede pravic (nekdanjih) imetnikov odpisanih ali izbrisanih kapitalskih instrumentov pomenila kršitev postopkovnega vidika lastninske pravice iz člena 1 prvega dodatnega protokola k EKČP.

155. Po mnenju ESČP je bilo tem osebam zaradi zaupnosti informacij in dokumentov, na podlagi katerih je bila sprejeta odločitev o odpisu in izbrisu zadevnih kapitalskih instrumentov, onemogočeno razumeti, v kakšnih okoliščinah je prišlo do posega v njihovo lastninsko pravico in na katerih razlogih je temeljil.<sup>77</sup>

156. ESČP je navedlo, da je poznavanje teh okoliščin in razlogov potrebno, da bi se lahko po potrebi vložilo pravno sredstvo zoper poseg v lastninsko pravico. ESČP je poudarilo, da so s tega vidika odločilne informacije zlasti izidi obremenitvenih testov in poročila o AQR.<sup>78</sup>

#### **VI. Predlog**

157. Glede na predhodne navedbe Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe Ustavnega sodišča odgovori tako:

1. Člen 130 PDEU in člen 7 Protokola št. 4 o Statutu ESCB in ECB je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi o uporabi dobička NCB, ki NCB več let v polni meri ovira pri tem, da bi vzdrževala svoje splošne rezerve, in poleg tega omogoča uporabo že obstoječih rezerv te NCB do določenega zneska za financiranje javnih nalog. Taka ureditev namreč pomeni nevarnost, da neto lastniški kapital NCB v primeru izgub v povezavi z operacijami monetarne politike v daljšem časovnem obdobju pade pod znesek njenega osnovnega kapitala ali je celo negativen.
2. Člen 123 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, na podlagi katere mora NCB kot organ za reševanje vlagateljem kreditne institucije, katerih kapitalski instrumenti so bili v okviru ukrepa sanacije ali reševanja, ki ga je sprejela, odpisani ali izbrisani, plačati odškodnino, ki se financira tako: najprej se uporabijo celotni dobički te NCB,

<sup>77</sup> Sodba ESČP dne 14. septembra 2021, Pintar in drugi proti Sloveniji (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, točka 107).

<sup>78</sup> Sodba ESČP sodba z dne 14. septembra 2021, Pintar in drugi proti Sloveniji (CE:ECHR:2021:0914JUD004996914, točki 99 in 100).

ki so bili doseženi od določenega trenutka dalje, ter del že obstoječih rezerv in, če to ne zadostuje, zadevna država članica zagotovi kredit, za katerega vračilo se prav tako uporabijo vsi bodoči dobički NCB, dokler ni odplačan znesek glavnice.

To velja tudi takrat, kadar obveznost plačila odškodnine v skladu z nacionalnim pravom nastopi zaradi kršitve tako imenovanega načela „No creditor worse off“, ki izhaja iz kršitve dolžne skrbnosti s strani NCB, in tudi takrat, kadar ta obveznost objektivno obstaja nasproti določeni skupini vlagateljev, ne da bilo treba dokazati kršitev prej navedenega načela ali kršitev dolžne skrbnosti s strani NCB.

3. Člen 44 Direktive 2006/48/ES in člen 53 Direktive 2013/36/EU je treba razlagati tako, da ju ni mogoče uporabiti niti za izide obremenitvenih testov ali poročila o Asset Quality Review kreditne institucije, ki so bili opravljeni zaradi izvedbe reorganizacijskega ukrepa ali ukrepa prenehanja v smislu Direktive 2001/24/EU in v času, ko je ta veljala, niti za oceno vrednosti sredstev in obveznosti take kreditne institucije, ki je bila opravljena v zvezi s tem.