



EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL

ECB-PUBLIC

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 15. decembra 2023

o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank

(CON/2023/44)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 19. oktobra 2023 prejela zahtevo slovenskega ministrstva za finance za mnenje o predlogu zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona). ECB je 1. decembra 2023 od ministrstva za finance prejela posodobljeno različico predloga zakona.

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz tretje alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES¹, saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije. 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 protiuustavnost nekaterih določb slovenskega prava, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) v odločbi št. U-I-295/13-260 z dne 19. oktobra 2016² (v nadaljnjem besedilu: odločba iz leta 2016) in odločbi št. U-I-4/20-66 z dne 13. februarja 2023³ (v nadaljnjem besedilu: odločba iz leta 2023).
- 1.2 Ustavno sodišče je v odločbi iz leta 2016 ugotovilo protiuustavnost nekaterih določb Zakona o bančništvu (ZBan-1)⁴, ki so urejale odgovornost Banke Slovenije za škodo v zvezi z izrednimi ukrepi, ki jih je izrekla. Po določbah, ki jih je Ustavno sodišče presoјalo⁵, je bila Banka Slovenije pooblašćena za izrekanje izrednih ukrepov prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti med reorganizacijo banke, ki ni izpolnjevala minimalnih kapitalskih in likvidnostnih zahtev ali je bilo verjetno, da jih ne bo izpolnjevala, in sicer tako, da bi lahko prišlo do odvzema dovoljenja za opravljanje banćnih storitev⁶.

¹ 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).

² Odločba o ugotovitvi, da je bil 350.a člen Zakona o banćništvu v neskladju z Ustavo, Odločba o ugotovitvi, da je bil 265. člen Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank v neskladju z Ustavo, Odločba o ugotovitvi, da členi 253, 253a, 253b, 261a, 261b, 261c, 261d, 261e, drugi odstavek 262.b člena, ter členi 346, 347 in 350 Zakona o banćništvu niso bili v neskladju z Ustavo, Odločba o ugotovitvi, da 41. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o banćništvu ni bil v neskladju z Ustavo (Uradni list RS, št. 71/16).

³ Odločba o razveljavitvi Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (Uradni list RS, št. 29/23).

⁴ Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prećišćeno 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.

⁵ To so 253., 253.a, 253.b, 260.a, 260.b, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e in 262.a člen, drugi odstavek 262.b člena ter 346., 347., 350. in 350.a člen ZBan-1.

⁶ Glej odstavek 1.1 Mnenja CON/2019/13. Vsa mnenja ECB so dostopna na spletišću EUR-Lex.

- 1.3 S ciljem odprave protiuustavnosti, ugotovljene v odločbi iz leta 2016, so prejšnje različice predloga zakona določale posebna postopkovna pravila, ki nekdanjim imetnikom izbranih finančnih instrumentov omogočajo uveljavljanje sodnega odškodninskega varstva ter dostop do dokumentov in podatkov, ki jih je Banka Slovenije upoštevala ali bi jih morala upoštevati pri izreku izrednega ukrepa. Banka Slovenije je 10. januarja 2020 vložila zahtevo za oceno ustavnosti prejšnje različice zakona⁷, ki je urejala sodno varstvo nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank. Ustavno sodišče je sprejelo sklep, da postopek prekine in predloži Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje na podlagi člena 267 Pogodbe vprašanja v zvezi z razlago več določb prava Unije. Sodišče je sodbo v zadevi C-45/21⁸ (v nadaljnjem besedilu: sodba v zadevi C-45/21) razglasilo 13. septembra 2022. Ustavno sodišče se je v odločbi iz leta 2023 osredotočilo na presojo nekaterih določb različice zakona iz leta 2019, ki so urejale izplačilo pavšalnega nadomestila in odškodnine, in odločilo, da se navedeni zakon razveljavi v celoti.
- 1.4 Poleg upoštevanja nedavnih odločb Ustavnega sodišča in sodbe v zadevi C-45/21 predlog zakona temelji na naslednjih načelih: (1) načelu dostopa do vseh informacij, potrebnih za odločitev v zadevi; (2) načelu neodvisne presoje sodišča o vprašanju pravilne obravnave kvalificiranih obveznosti; (3) načelu upoštevanja pravil Unije o državnih pomočeh in standardov nadzora bank, kot so jih določili ECB, Evropska komisija in Evropski bančni organ; (4) načelu upoštevanja dejstev v času izdaje odločbe Banke Slovenije ter (5) načelu gospodarne rabe virov sodišč.
- 1.5 Z namenom uresničevanja teh načel predlog zakona ureja štiri ključne vidike sodnega varstva, ki se zagotavlja na podlagi predloga zakona⁹. Prvič, predlog zakona določa pravno podlago za povračilo škode, pristojnost sodišč in posebna pravila postopka, s katerim se nekdanjim delničarjem ali upnikom banke, katerih pravice so prizadete zaradi učinkov odločbe Banke Slovenije, s katero je bil izrečen izredni ukrep prenehanja kvalificiranih obveznosti banke, omogoča učinkovito sodno varstvo¹⁰. Drugič, predlog zakona ureja dostop do dokumentov in podatkov, ki jih je Banka Slovenije upoštevala ali bi jih morala upoštevati pri izreku izrednega ukrepa. Tretjič, predlog zakona ureja objavo odločb Banke Slovenije, s katerimi so bili izrečeni izredni ukrepi, ter način zagotovitve dokumentov in podatkov, ki se nanašajo na izredni ukrep. Četrto, predlog zakona ureja vpliv predloga zakona na postopke, ki so se začeli pred uveljavitvijo predloga zakona.
- 1.6 Predlog zakona določa posebna postopkovna pravila za sodno odškodninsko varstvo nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, ki se razlikujejo od splošnih pravil in med drugim omogočajo združitev sodnih postopkov, v katerih so stranke v podobnem položaju, za skupno in enotno obravnavanje tožb, ki se nanašajo na posamezno banko, ki ji je Banka Slovenije izrekla izredne ukrepe. To vključuje možnost, da nekdanji imetniki kvalificiranih obveznosti bank uveljavljajo odškodninsko varstvo po predlogu zakona tudi s kolektivno odškodninsko tožbo v skladu z določbami zakona o kolektivnih tožbah¹¹, če zahtevki izvirajo iz iste odločbe Banke Slovenije. Kolektivna odškodninska tožba je v predlogu zakona novost, s katero se skuša nasloviti problematika vlaganja

⁷ Zakon o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (Uradni list RS, št. 72/19 in 29/23 – odl. US).

⁸ Sodba z dne 13. septembra 2022, Banka Slovenije, C-45/21, EU:C:2022:670.

⁹ Glej 1. člen predloga zakona.

¹⁰ Glej 261.a člen ZBan-1.

¹¹ Zakon o kolektivnih tožbah (Uradni list RS, št. 55/17).

velikega števila tožb in s tem preobremenitve sodstva, saj je nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti več kot 100 000.

- 1.7 Predlog zakona¹² določa, da so do odškodnine upravičeni nekdanji imetniki, ki jim je zaradi učinka izrednega ukrepa nastala škoda v višini, ki je višja od škode, ki bi jim nastala, če izredni ukrep ne bi bil izrečen¹³. Odškodninska tožba se lahko vloži najpozneje v šestih mesecih od objave obvestila o vzpostavitvi virtualne podatkovne sobe v Uradnem listu Republike Slovenije.
- 1.8 Pred potekom roka za vložitev tožbe lahko pristojno okrožno sodišče¹⁴ (v nadaljnjem besedilu: pristojno sodišče) na predlog upravičenih predlagateljev¹⁵ imenuje skupino neodvisnih strokovnjakov (v nadaljnjem besedilu: odbor) za izdelavo predhodnega mnenja o tem, ali bi nekdanji imetniki prejeli plačilo iz naslova imetništva kvalificiranega instrumenta v primeru, da izredni ukrep ne bi bil izrečen, in v kolikšni meri. Odbor naj bi imel sedem članov, od katerih pristojno sodišče imenuje: (1) dva člana na predlog vlade; (2) enega člana na predlog Banke Slovenije, (3) tri člane na predlog reprezentativnega združenja, ki deluje v interesu nekdanjih imetnikov, in (4) predsednika. Člani odbora morajo biti strokovnjaki s področja finančnega in bančnega prava, računovodstva, financ, revizije in vrednotenja sredstev ter imeti izkušnje iz postopkov pregleda kakovosti sredstev za bonitetni nadzor bank in postopkov prenehanja gospodarskih družb na območju Unije. Pristojno sodišče lahko imenuje tudi druge strokovnjake, če so po njegovi presoji njihova znanja potrebna¹⁶. Minister, pristojen za finance, mora podrobneje določiti način ugotavljanja stroškov za delovanje odbora, vključno z nagrado članom odbora¹⁷.
- 1.9 Odbor mora osnutek predhodnega mnenja pripraviti v šestih mesecih in ga poslati pristojnemu sodišču, pristojno sodišče pa ga mora vročiti predlagateljem¹⁸, ki lahko podajo pripombe. Pristojno sodišče mora osnutek predhodnega mnenja objaviti tudi v virtualni podatkovni sobi in v 30 dneh od objave lahko pripombe podajo tudi nekdanji imetniki, ki imajo dostop do virtualne podatkovne sobe. Odbor mora v treh mesecih od izteka roka za oddajo pripomb pripraviti predhodno mnenje, ki mora vsebovati tudi opredelitev do pripomb, ki jih je odbor prejel na osnutek predhodnega mnenja¹⁹. Pristojno sodišče mora predhodno mnenje objaviti v virtualni podatkovni sobi, povzetek predhodnega mnenja pa na svoji spletni strani. Vsebino povzetka predhodnega mnenja pripravi odbor.
- 1.10 V primeru, da je na podlagi predhodnega mnenja ugotovljeno, da je vsem ali le nekaterim nekdanjim imetnikom zaradi učinka izrednega ukrepa nastala škoda v višini, ki je višja od škode, ki bi jim nastala, če izredni ukrep ne bi bil izrečen, vlada z uredbo določi poravnalno shemo in način izplačila. Posamezni imetnik je lahko na podlagi take poravnalne sheme upravičen do ne več kot 60 % vrednosti škode, ki jo je utrpel zaradi izrednega ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti banke.

12 Glej 4. člen predloga zakona.

13 Glej tudi odstavek 1.11 tega mnenja.

14 V 6. členu predloga zakona je določeno, da je za odločanje v postopkih, ki se vodijo na podlagi predloga zakona, izključno pristojno Okrožno sodišče v Mariboru.

15 Glej prvi, drugi in tretji odstavek 23. člena predloga zakona.

16 Glej tudi drugi odstavek 24. člena predloga zakona.

17 Glej četrti odstavek 25. člena predloga zakona.

18 Predlagatelji so vsi predlagatelji, ki so upravičeni predlagati imenovanje odbora po prvem odstavku 23. člena predloga zakona.

19 Glej deveti odstavek 23. člena predloga zakona.

- 1.11 Predlog zakona določa, da se v sodnem postopku, ki sledi fazi predhodnega mnenja, tožba za uveljavljanje odškodninskega varstva po predlogu zakona vložijo zoper Banko Slovenije. Dokazno breme nosi Banka Slovenije, ki bo morala dokazati (1) obstoj razlogov za izrek izrednih ukrepov²⁰ in (2) da oseba, ki uveljavlja sodno varstvo, zaradi izrečenega izrednega ukrepa ni utrpela večjih izgub, kot bi jih utrpela v primeru stečaja banke, v skladu z načelom, da noben upnik ne sme biti na slabšem kot v primeru insolventnosti²¹.
- 1.12 Republika Slovenija v vseh postopkih po predlogu zakona nastopa kot stranski intervenient na strani Banke Slovenije²². Pristojno sodišče bo v odgovor Banki Slovenije hkrati vročilo vse tožbe, v katerih tožniki uveljavljajo odškodninsko varstvo po predlogu zakona in ki se nanašajo na isto odločbo Banke Slovenije²³. Banka Slovenije bo imela nato šest mesecev časa, da odgovori na tožbe, vložene na podlagi predloga zakona, in enak rok bo veljal za kolektivne tožbe²⁴.
- 1.13 Medtem ko se lahko tožbe za uveljavitev odškodninskega varstva po predlogu zakona in zahtevki za povrnitev povzročene škode vložijo zoper Banko Slovenije²⁵, bo sredstva za izplačilo vseh odškodnin po predlogu zakona, vključno s sredstvi za izplačilo zneskov iz poravnalne sheme²⁶, zagotovila Republika Slovenija²⁷. Vendar pa je Republika Slovenija upravičena, da od Banke Slovenije v ločenem postopku zahteva povrnitev tistega dela izplačanih denarnih sredstev in ostalih stroškov, ki predstavlja plačilo za škodo, ki sta jo Banka Slovenije in oseba, ki jo je pooblastila Banka Slovenije in ko je delovala na podlagi njenih navodil, povzročili s svojim ravnanjem, če sta pri tem resno kršili svojo dolžnost skrbnega ravnanja²⁸. Način in dobo izplačila zneskov, ki izhajajo iz teh zahtevkov, Republiki Sloveniji bosta Vlada Republike Slovenije in Banka Slovenije uredili s posebno pogodbo, ki bo določala takšno dinamiko izplačila, da vrednost splošnih rezerv Banke Slovenije v nobenem trenutku ne bo nižja od 1 % njene bilančne vsote²⁹.
- 1.14 Kar zadeva določbe predloga zakona o zaupnosti in razkritju dokumentov, predlog zakona ohranja pristop, ki je bil uveden v njegovih prejšnjih različicah³⁰. Zaradi zagotavljanja učinkovitosti varovanja dokumentov in podatkov v podatkovni sobi predlog zakona določa globe za prekrške³¹.
- 1.15 Predlog zakona ureja postopke, ki so že v teku ali bodo v teku, v katerih nekdanji imetniki kvalificiranih obveznosti bank uveljavljajo sodno varstvo po civilnem pravu³².

20 Kot so bili določeni v 253.a členu ZBan-1. Razlogi, ki jih je določal 253.a člen ZBan-1, so naslednji: i) v zvezi z banko je podano povečano tveganje; ii) niso podane okoliščine, iz katerih bi izhajalo, da bodo razlogi za to povečano tveganje v ustreznem roku verjetno odpravljeni; iii) ni verjetno, da bi lahko z drugimi ukrepi Banke Slovenije na podlagi ZBan-1 banka v ustreznem roku dosegla kratkoročno in dolgoročno kapitalsko ustreznost ali ustrezen likvidnostni položaj, in iv) izredni ukrepi so v javnem interesu zaradi preprečitve ogroženosti stabilnosti finančnega sistema.

21 Glej peti odstavek 261.a člena ZBan-1.

22 Glej 33. člen predloga zakona.

23 Glej 30. člen predloga zakona.

24 Glej 31. člen predloga zakona.

25 Glej 27. člen predloga zakona.

26 Glej peti odstavek 26. člena predloga zakona. Glej tudi odstavek 1.11 tega mnenja.

27 Glej 42. člen predloga zakona.

28 Glej 223.a člen ZBan-1, ki je določal, da morajo Banka Slovenije in osebe, ki delujejo v njenem imenu, pri izvajanju pristojnosti nadzora ravnati s skrbnostjo dobrega strokovnjaka.

29 Glej drugi odstavek 43. člena predloga zakona.

30 Glej odstavek 1.9 Mnenja CON/2019/13 in odstavek 1.13 Mnenja CON/2019/20.

31 Glej 45. člen predloga zakona.

32 Na podlagi 350.a člena ZBan-1. Glej tudi 48. člen predloga zakona.

- 1.16 Predlog zakona določa eno izjemo od njegove obvezne uporabe, 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 teh primerih se bodo namesto posebnih določb predloga zakona uporabila splošna pravila za povrnitev škode in splošni postopek³³.

2. Splošne pripombe

- 2.1 ECB je podala štiri mnenja o prejšnjih različicah predloga zakona³⁴, vsa štiri še pred sodbo Sodišča v zadevi C-45/21, ki je pojasnila razlago člena 123(1) in člena 130 Pogodbe v zvezi z nacionalno centralno banko (NCB), ki opravlja naloge, ki niso naloge Evropskega sistema centralnih bank (ESCB). Sodišče je odločilo tudi o razlagi nekaterih določb sekundarne zakonodaje Unije v zvezi z razkritjem zaupnih informacij³⁵ in pojasnilo, da se te določbe ne uporabljajo v okviru izrednih ukrepov, ki jih je Banka Slovenije izrekla v letih 2013 in 2014.
- 2.2 Trenutna različica predloga zakona za razliko od prejšnjih različic določa, da bo sredstva za izplačilo odškodnin na podlagi predloga zakona, vključno s sredstvi za izplačilo zneskov iz poravnalne sheme³⁶, zagotovila Republika Slovenija³⁷. Republika Slovenija naj bi od Banke Slovenije v ločenem postopku zahtevala povrnitev tistega dela izplačanih denarnih sredstev in ostalih stroškov, ki predstavlja plačilo za škodo, ki sta jo Banka Slovenije in oseba, ki je delovala na podlagi njenega pooblastila, povzročili s svojim ravnanjem, če sta pri tem resno kršili svojo dolžnost skrbnega ravnanja iz ZBan-1³⁸.
- 2.3 V skladu s členom 14.4 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke lahko NCB opravljajo tudi funkcije, ki niso navedene v tem statutu, razen če Svet ECB ugotovi, da so te funkcije v nasprotju s cilji in nalogami ESCB. Kadar država članica svoji NCB dodeli tako funkcijo, ta NCB to funkcijo izvaja na lastno odgovornost in za svoj račun. Vendar morajo države članice pri določanju odgovornosti NCB v zvezi s to funkcijo spoštovati obveznosti, ki zanje izhajajo iz prava Unije, zlasti iz člena 123(1) in člena 130 Pogodbe³⁹.

3. Posebne pripombe

3.1 Prepoved denarnega financiranja

- 3.1.1 Člen 123(1) Pogodbe nacionalnim centralnim bankam prepoveduje, da bi javnim organom in drugim osebam javnega prava v državah članicah odobravale prekoračitve pozitivnega stanja na računu ali

³³ Glej drugi odstavek 3. člena predloga zakona.

³⁴ Glej mnenja CON/2017/16, CON/2017/41, CON/2019/13 in CON 2019/20.

³⁵ Člen 33 Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (UL L 125, 5.5.2001, str. 15), člani 44 do 52 Direktive 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 177, 30.6.2006, str. 1) ter člani 53 do 62 Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 33).

³⁶ Kot je predvidena v 26. členu predloga zakona. Glej tudi odstavek 1.10 tega mnenja.

³⁷ Glej 43. člen predloga zakona.

³⁸ Kot je že bilo navedeno, je 223.a člen ZBan-1 določal, da morajo Banka Slovenije in osebe, ki delujejo v njenem imenu, pri izvajanju pristojnosti nadzora ravnati s skrbnostjo dobrega strokovnjaka.

³⁹ Glej sodbo v zadevi C-45/21, točke 53, 54, 57 in 97.

druge oblike kreditov. Člen 1(1), točka (b), Uredbe Sveta (ES) št. 3603/93⁴⁰ opredeljuje pojem „druge vrste kreditov“ za namene člena 123 Pogodbe med drugim kot „vsa financiranja obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“. V skladu s tem zadevna NCB ne sme prevzeti obveznosti do tretjih oseb, ki bi bile lahko obveznosti javnega sektorja. Zadevna NCB tako ne sme financirati že obstoječih obveznosti do tretjih oseb, ki jih imajo drugi javni organi ali druge osebe javnega prava, dejansko financiranje obveznosti do tretjih oseb s strani zadevne NCB pa tudi ne sme izhajati neposredno iz ukrepov ali odločitev politike, ki jih sprejmejo drugi javni organi ali druge osebe javnega prava⁴¹.

3.1.2 Kakor je pojasnjeno v sodbi v zadevi C-45/21, za ureditev, v kateri je podana odgovornost NCB, kadar ta NCB ali osebe, ki jih je pooblastila za delovanje v njenem imenu, niso izpolnile dolžnosti skrbnega ravnanja, ki jim je bila naložena z nacionalnim pravom, pri opravljanju funkcije, ki je bila tej NCB dodeljena s tem pravom, načeloma ni mogoče šteti, da vključuje financiranje obveznosti javnega sektorja do tretjih oseb. Vendar ob upoštevanju velike zapletenosti in nujnosti, ki je značilna za izvajanje reorganizacijskih ukrepov v smislu Direktive 2001/24/ES, take ureditve odgovornosti ni mogoče uporabiti za škodo, ki je posledica izvajanja teh ukrepov s strani NCB, ne da bi se zahtevalo, da je kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja, ki se ji očita, resna. V nasprotnem primeru bi to v resnici pripeljalo do tega, da se tej NCB naloži bistveni del finančnih tveganj, neločljivo povezanih s tem izvajanjem. Zato bi bilo NCB v nasprotju s prepovedjo denarnega financiranja naloženo, da namesto drugih javnih organov zadevne države članice prevzame dejansko financiranje obveznosti do tretjih oseb, ki bi lahko izhajale iz odločitev ekonomske politike, ki jih sprejmejo ti javni organi⁴².

3.1.3 Kaže, da je predlog zakona skladen z zgornjimi omejitvami, ki izhajajo iz prepovedi denarnega financiranja iz člena 123(1) Pogodbe. V tej zvezi je po mnenju ECB pomembno, da je po predlogu zakona za izplačilo odškodnine nekdanjim imetnikom za nastalo škodo primarno odgovorna Republika Slovenija. Banka Slovenije je odgovorna za povrnitev odškodnine, ki jo je izplačala Republika Slovenija, samo, če sta Banka Slovenije in oseba, ki jo je pooblastila Banka Slovenije in ko je delovala na podlagi njenih navodil, resno kršili dolžnost skrbnega ravnanja iz ZBan-1⁴³. Okoliščina, da dokazno breme v zvezi s spoštovanjem dolžnosti skrbnega ravnanja nosi Banka Slovenije, za namene člena 123(1) Pogodbe ni odločilna, če se s to porazdelitvijo dokaznega bremena vsekakor ohrani možnost, da se Banka Slovenije razbremeni odgovornosti, tako da dokaže, da te obveznosti ni resno kršila⁴⁴. Kakor je pojasnjeno v sodbi v zadevi C-45/21, je treba člen 123(1) Pogodbe razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je NCB, ki je del ESCB, iz lastnih sredstev odgovorna za škodo, ki so jo utrpeli nekdanji imetniki finančnih instrumentov, ki jih je izbrisala na podlagi reorganizacijskih ukrepov v smislu Direktive 2001/24/ES, ki jih je odredila ta NCB, kadar se v poznejšem sodnem postopku izkaže, da ta izbris bodisi ni bil nujen za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema bodisi so nekdanji imetniki finančnih instrumentov zaradi navedenega izbrisa utrpeli večje izgube, kot bi jih utrpeli v primeru stečaja zadevne finančne institucije, če je

40 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).

41 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točke 67 do 75 in točka 84.

42 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točka 75.

43 V 223.a členu ZBan-1 je bilo določeno, da morajo Banka Slovenije in osebe, ki delujejo v njenem imenu, pri izvajanju pristojnosti nadzora ravnati s skrbnostjo dobrega strokovnjaka.

44 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točka 76.

navedena NCB odgovorna le takrat, kadar so sama ali osebe, ki jih je pooblastila za delovanje v njenem imenu, resno kršile svojo dolžnost skrbnega ravnanja⁴⁵. ECB razume, da je bilo predhodno mnenje v predlog zakona uvedeno za pospešitev postopka, pri čemer predhodno mnenje vladi olajša možnost, da v upoštevni primerih nekatere zahtevke razreši s poravnalno shemo⁴⁶. V drugih primerih je priprava predhodnega mnenja pomemben korak do končne meritorne odločbe, saj lahko pristojno sodišče predhodno mnenje uporabi v glavnem sodnem postopku, ki ga predvideva predlog zakona⁴⁷. ECB razume, da se predhodno mnenje ne bi uporabljalo v ločenem postopku med Republiko Slovenijo in Banko Slovenije za povrnitev izplačanih denarnih sredstev, ki ga predvideva predlog zakona⁴⁸. Glede na vse to ECB razume, da bi se predhodno mnenje uporabljalo za zgoraj navedene namene in Banke Slovenije ne bi oviralo pri dokazovanju, da ni kršila dolžnosti skrbnega ravnanja.

3.2 *Finančna neodvisnost Banke Slovenije*

3.2.1 Člen 130 Pogodbe državam članicam prepoveduje, da bi svoje NCB postavile v položaj, ki bi kakor koli ogrozil njihovo sposobnost samostojnega opravljanja naloge, ki spada v okvir ESCB⁴⁹. Tako bi bilo na primer, če bi bilo NCB onemogočeno oblikovanje ustreznih finančnih sredstev v obliki rezerv ali blažilnikov za nadomestitev izgub, zlasti tistih, ki izhajajo iz operacij denarne politike, in zadevna država članica ni predhodno zagotovila, da bo imela NCB na voljo potrebna sredstva za kritje finančnega bremena zaradi opravljanja funkcije zunaj okvira ESCB (kot so sredstva, potrebna za to, da bo lahko plačala odškodnine, ki izhajajo iz ureditve odgovornosti za to funkcijo) in da bo obenem ohranila zmožnost učinkovitega in neodvisnega izpolnjevanja nalog ESCB⁵⁰. NCB, ki ima omejeno zmožnost oblikovanja in/ali obnove svojih rezerv ali blažilnikov, bo morda morala politične organe zaprositi za soglasje za pridobitev financiranja ali dokapitalizacije. To NCB postavlja v položaj odvisnosti od teh političnih organov⁵¹. Kot je navedlo Sodišče v sodbi v zadevi C-45/21, so želeli avtorji Pogodbe zagotoviti, da bo lahko ESCB neodvisno opravljal naloge, ki so mu zaupane⁵². Namen člena 130 Pogodbe je zavarovati ESCB pred vsemi političnimi pritiski, da se mu omogoči učinkovito uresničevanje ciljev njegovih nalog z neodvisnim izvajanjem posebnih pristojnosti, ki jih ima za to na podlagi primarnega prava. V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da je oblikovanje rezerv s strani NCB nujno potrebno zlasti zato, da bi lahko nadomestile morebitne izgube, nastale zaradi operacij denarne politike⁵³. Tako je bilo presojeno, da je zakonodaja, kakršna je bila predvidena v prejšnji različici predloga zakona, ki je vplivala na zmožnost NCB, da oblikuje rezerve (zaradi predpisanega izplačila iz teh rezerv) ali jih obnovi (ker bi se lahko dobiček NCB sistematično uporabljal za druge namene in ne za obnovo ustreznih ravni teh rezerv), nezdržljiva s členom 130 Pogodbe, saj bi lahko NCB izpostavila političnim pritiskom.

45 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točka 79.

46 Glej 26. člen predloga zakona.

47 Glej prvi odstavek 38. člena predloga zakona.

48 Glej prvi odstavek 43. člena predloga zakona.

49 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točka 97.

50 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točka 105.

51 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točke 100 do 102.

52 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točka 93.

53 Glej sodbo v zadevi C-45/21, točka 100.

3.2.2 Po predlogu zakona bi lahko Banka Slovenije še vedno odgovarjala za del odškodnine, ki bi jo v skladu s predlogom zakona izplačala Republika Slovenija, in sicer v postopku, v katerem Republika Slovenija zahteva povrnitev izplačanih denarnih sredstev za škodo, ki sta jo Banka Slovenije in oseba, ki je delovala na podlagi njenega pooblastila, povzročili s svojim ravnanjem, če sta pri tem resno kršili dolžnost skrbnega ravnanja iz ZBan-1⁵⁴. V tej zvezi ECB ugotavlja, da predlog zakona v nasprotju s prejšnjo različico zakona zagotavlja, da se vrednost splošnih rezerv Banke Slovenije ne bo znižala pod 1 % njene bilančne vsote, kar omogoča, da se del sedanjih splošnih rezerv Banke Slovenije uporabi za nadomestitev izgub⁵⁵. ECB ugotavlja tudi, da bi bilo treba povrnitev izplačanih denarnih sredstev Republiki Sloveniji odložiti, če bi se vrednost splošnih rezerv Banke Slovenije znižala pod 1 % (ne glede na to, ali je znižanje povezano s tako morebitno povrnitvijo denarnih sredstev ali ne). ECB bi pozdravila dodatna pojasnila o tem, ali bi za posebno pogodbo med Vlado Republike Slovenije in Banko Slovenije iz predloga zakona vseeno veljala splošna časovna omejitev v smislu največjega števila let, ko bi morala Banka Slovenije del svojih sredstev namenjati za izplačila, določena v tej posebni pogodbi.

To mnenje bo objavljeno na spletišču EUR-Lex.

V Frankfurtu na Majni, 15. decembra 2023



Predsednica ECB

Christine LAGARDE

⁵⁴ 223.a člen ZBan-1.

⁵⁵ Za leto 2022 znaša raven splošnih rezerv Banke Slovenije 3,75 % njene bilančne vsote.