

**Opravična št.:**

U-I-18/02

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2003:U.I.18.02

**Akt:**

Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 7/99, 59/01 in 55/03) (ZBan), 160., 2. in 3. odst. 164. čl., 1. in 2. odst. 188. čl., 231. do 239. čl., 169. in 3. odst. 188. čl.

**Izrek:**

Določbe 160. člena, drugega in tretjega odstavka 164. člena ter prvega in drugega odstavka 188. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 7/99, 59/01 in 55/03) niso v neskladju z Ustavo. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 231. do 239. člena Zakona o bančništvu se zavrne. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 169. člena in tretjega odstavka 188. člena Zakona o bančništvu se zavrže.

**Evidenčni stavek:**

Izpodbijane določbe Zakona o bančništvu, ki izključujejo prisilno poravnavo nad bankami in hranilnicami in ki urejajo postopek ugotavljanja pogojev za začetek stečajnega postopka (stečajnih razlogov), začetek stečajnega postopka in posebno sodno varstvo, niso v neskladju s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, čeprav urejajo ta vprašanja drugače, kot to ureja Zakon o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji za druge gospodarske subjekte. Zakonodajalec je upravičeno lahko uredil stečaj bank in hranilnic drugače, kakor to ureja ZPPSL za druge gospodarske subjekte. Posebno zakonodajno ureditev naštetih vprašanj dopuščata narava in funkcija bančnih in drugih finančnih storitev. Zahteva po varnem in skrbnem poslovanju bank in hranilnic, ki naj zagotavlja varovanje deponentov in splošno likvidnost bančnega sistema v celoti, je stvarno upravičen razlog za drugačno zakonsko urejanje pogojev za ustanavljanje, kot pogojev poslovanja in prenehanja bank in hranilnic.

Posebna zakonska ureditev stečaja bank in hranilnic tudi ne posega v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave in tudi ni v neskladju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, ker izključujejo pravico do pritožbe zoper sklep stečajnega sodišča o začetku stečajnega postopka. Pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave med drugim zagotavlja vsakomur, da o njegovih pravicah in dolžnostih odloča sodišče.

Vendar to ne pomeni pravice do točno določenega sodnega postopka; v konkretni zadevi, pravice, da o obstoju stečajnih razlogov za stečaj hranilnice odloča sodišče, ki je sicer pristojno za vodenje stečajnega postopka. Za ugotavljanje obstoja pogojev za začetek stečajnega postopka je pristojna Banka Slovenije, o čemer tudi izda posebno odločbo. Zoper odločbo Banke Slovenije o obstoju razlogov za začetek stečajnega postopka je zakonodajalec predpisal posebno sodno varstvo pred Vrhovnim sodiščem. S tem je zagotovil, da o obstoju pogojev za začetek stečajnega postopka, sicer v posebnem postopku, odloča sodišče (gre za sodno varstvo v upravnem sporu). Na takšen način je prizadetim bankam oziroma hranilnicam zagotovljena pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave. V postopku sodnega varstva po določbah Zakona o bančništvu je tudi dovoljena pritožba zoper prvostopenjsko odločbo Vrhovnega sodišča.

Ustavno sodišče zavrne pobudo, če ob splošni nedoločni obrazložitvi izjave pobudnika utemeljenosti pobude ni mogoče presojati.

Vsakdo lahko vloži pobudo za začetek postopka pred Ustavnim sodišče, če izkaže svoj pravni interes. Če pobudnik pravnega interesa ne izkaže, Ustavno sodišče pobudo zavrže.

#### **Geslo:**

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

1.4.9.2 - Ustavno sodstvo - Postopek - Stranke - Interes.

1.4.51.4 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Pravni interes za vložitev pobude.

1.5.51.1.2.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje pobude - Ker ni pravnega interesa.

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

3.17 - Splošna načela - Tehtanje interesov.

1.5.51.1.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrnitev pobude - Ker je očitno neutemeljena.

5.2 - Temeljne pravice - Enakost (14.2).

5.3.13.13 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Neodvisnost (23).

5.3.13.14 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Nepristranskost (23).

5.3.13.3 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dvostopenjska sodna pristojnost (25).

3.13 - Splošna načela - Zakonitost.

3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.

3.3 - Splošna načela - Demokracija.

#### **Pravna podlaga:**

Člen 2, 14, 23, 25, 120, Ustava [URS]

Člen 21, 25, 26.2, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

#### **Opomba:**

K obravnavani zadevi je bila s sklepom Ustavnega sodišča z dne 6. 2. 2003 pridružena zadeva št. U-I-277/02 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

#### **Dokument v PDF obliki:**

 [U-I-18-02.pdf](#)

#### **Polno besedilo:**

U-I-18/02

24. 10. 2003

#### **ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude za oceno ustavnosti in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Hranilno kreditne službe Soča, Nova Gorica, ki jo zastopa direktor

Jožef Janežič, in z zahtevo Okrožnega sodišča v Novi Gorici, na seji dne 24. oktobra 2003

odločilo:

1. Določbe 160. člena, drugega in tretjega odstavka 164. člena ter prvega in drugega odstavka 188. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 7/99, 59/01 in 55/03) niso v neskladju z Ustavo.
2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 231. do 239. člena Zakona o bančništvu se zavrne.
3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 169. člena in tretjega odstavka 188. člena Zakona o bančništvu se zavrže.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnica izpodbija 160. člen, drugi in tretji odstavek 164. člena, 169. člen, prvi, drugi in tretji odstavek 188. člena ter 231. do 239. člen Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan). Člen 160 ter drugi in tretji odstavek 164. člena ZBan naj bi bila v neskladju z drugim odstavkom 14. člena (splošno načelo enakosti), z 22. členom (pravica do enakega varstva pravic) in s prvim odstavkom 153. člena Ustave (usklajenost pravnih aktov), tretji odstavek 164. člena pa še s 25. členom Ustave (pravica do pravnega sredstva). Razlogi za neskladnost z navedenimi ustavnimi določbami naj bi bili v drugačnem urejanju stečajnega postopka in prisilne poravnave po ZBan v primerjavi z ureditvijo po Zakonu o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (Uradni list RS, št. 67/93 in nasl. - v nadaljevanju ZPPSL) oziroma v izključitvi pravnega sredstva (pritožbe) zoper sklep o začetku stečajnega postopka. Člen 188 ZBan pa naj bi bil v neskladju, poleg s prej navedenimi členi Ustave, tudi s 26. členom Ustave. Pobudnica meni, da so očitane neustavnosti v neučinkovitosti predpisanih pravnih sredstev, kar pomeni, da je kršena pravica do pravnega sredstva, in v omejitvi pravice do povračila škode. Deponenti in delavci banke naj bi namreč po mnenju pobudnice ne imeli pravice do povračila škode zaradi nezakonito uvedenega stečaja. V čem naj bi bila neustavnost 169. člena ZBan, pobudnica ne navaja. Glede izpodbijanih členov 231 do 239 (gre za kazenske določbe) meni, da gre za "drakonske" kazni in da bo sodišče znalo predpisane kazni spraviti v sorazmerje s težo kršitev, za katere so predpisane.

Pobudnica je predlagala začasno zadržanje izpodbijanih določb.

2. Okrožno sodišče v Novi Gorici izpodbija drugi in tretji odstavek 164. člena ter prvi in drugi odstavek 188. člen ZBan. Člen 164 naj bi bil v neskladju s 23. členom Ustave (pravica do sodnega varstva). Določba drugega odstavka 164. člena naj bi v bistvu izključila odločanje sodišča, saj sodišče ne odloča, temveč je dolžno na predlog Banke Slovenije, ne da bi smelo ponovno preveriti obstoj pogojev za začetek stečajnega postopka, ki jih je ugotovila Banka Slovenije, izdati sklep o začetku stečajnega postopka, zoper katerega je izključena pritožba.

Izključitev pritožbe pa pomeni kršitev pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Po mnenju predlagatelja je s tem dejansko izključena pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Določbi 188. člena predlagatelj očita predvsem neprimernost oziroma neustreznost. S primerjavo z nekaterimi inštituti, ki jih ureja Zakon o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, št. 51/98 in nasl. - v nadaljevanju ZIZ) in ki naj bi jih zakonodajalec lahko uporabil tudi pri urejanju stečaja bank, zaključuje, da izpodbijana določba krši vsaj drugi odstavek 14. člena Ustave.

3. Na navedbe v pobudi sta dala mnenje Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve in Vlada. Oba menita, da je pobuda neutemeljena. Obširno pojasnjujeta razloge za izključitev prisilne poravnave in za posebno (specifično in drugačno) ureditev stečaja bank (zlasti postopka ugotavljanja obstoja stečajnih razlogov) v primerjavi s splošno ureditvijo po ZPPSL.

Pojasnjujeta tudi razloge za izključitev pritožbe zoper sklep o začetku stečajnega postopka in razloge za posebno ureditev odločanja Vrhovnega sodišča v postopku s tožbo zoper odločbo Banke Slovenije o ugotovitvi obstoja stečajnih razlogov (prvi odstavek 188. člena ZBan). Menita tudi, da pobudnica ne izkazuje pravnega interesa za izpodbijanje vseh, v pobudi navedenih, določb ZBan.

4. Državni zbor je odgovoril, Vlada pa dala mnenje tudi na navedbe predlagatelja v zahtevi. Tudi glede zahteve menita, da je neutemeljena iz podobnih razlogov kakor pobuda. Vlada tudi meni, da predlagatelj ni upravičen zahtevati ocene 188. člena ZBan, ker niso izpolnjeni pogoji iz 156. člena Ustave in pete alineje prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS).

B. - I.

5. Ustavno sodišče je predlog pobudnice za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb s sklepom št. U-I-18/02 z dne 14. 2. 2002 zavrnilo. Pobudo za oceno ustavnosti določb, navedenih v 1. točki izreka te odločbe, je sprejelo in, ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

6. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 169. člena in tretjega odstavka 188. člena ZBan je Ustavno sodišče zavrglo.

Pobudnica za izpodbijanje teh določb ne izkazuje pravnega interesa iz 24. člena ZUstS. Po drugem odstavku 24. člena ZUstS je pravni interes podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Iz navedb v pobudi je mogoče ugotoviti, da naj bi izpodbijane določbe posegale v pravni položaj delavcev hranilnice oziroma njenih delničarjev in ne v pravice ali pravni položaj pobudnice.

7. Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti ustavnosti 231. do 239. člena ZBan. Gre za kazenske določbe. Pobudnica navaja v pobudi le, da je "Ustavno sodišče dovolj usposobljeno, da bo znalo te določbe popraviti in spraviti v sorazmerje s težo opisanih kršitev s primerljivo ureditvijo v drugih zakonih". Ob takšni splošni in nedoločni obrazložitvi izjave, da izpodbijani členi določajo "drakonske kazni", utemeljenosti pobude ni mogoče presojati. Zato jo je bilo treba v tem delu zavrnilo, ne da bi se spuščalo v izkazanost pravnega interesa.

8. Ustavno sodišče je zaradi skupnega obravnavanja pridružilo tej zadevi zahtevo Okrožnega sodišča iz Nove Gorice z dne 9. 7. 2002. Ugovor Vlade, da predlagatelj ne izpolnjuje procesnih pogojev za izpodbijanje 188. člena ZBan, ni utemeljen. Izpodbijane določbe 188. člena ZBan posegajo v stečajni postopek in jih je sodišče, ki vodi stečajni postopek, dolžno upoštevati oziroma uporabiti. S tem pa je izpolnjena procesna predpostavka iz pete alineje prvega odstavka 23. člena ZUstS za začetek postopka.

B. - II.

9. Določbe izpodbijanega 160. člena, drugega in tretjega odstavka 164. člena ter določbe prvega in drugega odstavka 188. člena ZBan naj bi kršile splošno načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena

Ustave ter načelo usklajenosti pravnih aktov (prvi odstavek 153. člena Ustave). Kršile naj bi tudi pravico so sodnega varstva iz 23. člena Ustave in pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

10. Zakaj naj bi bile izpodbijane določbe v neskladju s 153. členom Ustave, pobudnica ne navaja. Prvi odstavek 153. člena Ustave zahteva, da so zakoni v skladu z Ustavo. Določba predpisuje eno od načel pravne države - načelo ustavnosti in zakonitosti. Kršitev tega člena je vedno podana, če nek zakon ni skladen z Ustavo. Če pobudnica meni, da je kršen 153. člen zato, ker so izpodbijane določbe ZBan drugačne od določb ZPPSL, da gre torej za neskladje med zakonoma, je treba povedati, da nima prav. Iz načel pravne države izhaja zahteva, da mora biti pravni red konsistenten in notranje usklajen. Naloga rednih sodišč je, da z različnimi pravili interpretacije, ki so splošno sprejeta v pravni teoriji in uporabljana v pravni praksi, ugotovi pravo, katerega je treba v konkretnem primeru uporabiti (v konkretnem primeru gre predvsem za uporabo pravila specialnosti - poseben zakon razveljavlja splošnega in kronološko pravilo - poznejši zakon razveljavi prejšnjega oziroma lahko tudi za kombinacijo obeh pravil). Vse dokler je z razlago zakonov mogoče ugotoviti, katero normo je treba uporabiti, kar je v konkretnem primeru nedvomno mogoče, ne gre za neskladje z 2. členom Ustave, za ugotavljanje česar bi Ustavno sodišče bilo pristojno.

B. - III.

11. Izpodbijane določbe urejajo prisilno poravnavo in stečaj bank drugače, kakor je to urejeno z ZPPSL za druge pravne osebe (gospodarske družbe), zato je treba odgovoriti na očitke, da je s tem kršeno splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Odgovoriti je torej treba na vprašanje, ali je ustavno dopustno stečaj bank in hranilnic urediti drugače, kakor je urejen stečajni postopek za druge gospodarske subjekte.

12. Načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) ni mogoče pojmovati kot enostavno splošno enakost vseh, pač pa kot enako obravnavanje enakih dejanskih stanj in različno obravnavanje različnih dejanskih stanj. Po ustaljeni ustavnosodni presoji načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da bi predpis - kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena - ne smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Za razlikovanje mora torej obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog.

13. Bančništvo se v Sloveniji izvaja prek centralne državne bančne institucije - Banke Slovenije ter prek različnih oblik bank ter hranilnic, ki delujejo kot samostojni pravni subjekti.

Ustanovitev in naloge Banke Slovenije je zakonodajalec uredil z Zakonom o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 58/02 - v nadaljevanju ZBS-1). Banke in hranilnice ureja ZBan. Z ZBan je zakonodajalec predpisal pogoje za ustanovitev in poslovanje ter prenehanje bank in hranilnic. Tako opredeljuje, kaj so bančne storitve (3. člen), kdo jih sme opravljati (4. člen), in določa prepoved opravljanja bančnih storitev osebam, ki niso banke oziroma hranilnice (5. člen). Posebnost bančnih storitev zahteva izpolnjevanje posebnih pogojev za njihovo opravljanje. Tako je v določbi 62. člena ZBan določeno:

"Banka mora zagotoviti, da vedno razpolaga z ustreznim kapitalom, glede na obseg in vrste storitev, ki jih opravlja, ter tveganja, ki jim je izpostavljena pri opravljanju teh storitev (kapitalska ustreznost).

Banka mora poslovati tako, da tveganja, ki jim je banka izpostavljena pri posameznih oziroma vseh vrstah poslov, ki jih opravlja, nikoli ne presežejo omejitev določenih s tem zakonom in na njegovi podlagi izdanih predpisov.

Banka mora poslovati tako, da je v vsakem trenutku sposobna pravočasno izpolnjevati zapadle obveznosti (likvidnost) ter da je trajno sposobna izpolniti vse svoje obveznosti (solventnost)".

Za opravljanje bančnih storitev mora banka oziroma hranilnica pridobiti dovoljenje Banke Slovenije (prvi odstavek 36.člena ZBan), ki tudi opravlja nadzor nad poslovanjem bank in hranilnic (členi 123 do 152 ZBan). ZBan ureja tudi stečaj banke in hranilnice, v katerem ima Banka Slovenije posebno vlogo. Iz narave dejavnosti, ki jo banke (in hranilnice) opravljajo, izhaja torej zahteva, da je njihovo delovanje natančno urejeno in strogo nadzorovano. Banke upravljajo s tujim denarjem, pri svojem poslovanju pa so izpostavljene velikim tveganjem.[1]

14. Zakonodajalec je upravičeno lahko uredil stečaj bank in hranilnic drugače, kakor to ureja ZPPSL za druge gospodarske subjekte. Predvsem gre za posebno ureditev postopka ugotavljanja pogojev za začetek stečajnega postopka nad bankami in hranilnicami ter pravna sredstva zoper takšne ugotovitve, določitev upravičenega predlagatelja stečaja bank in hranilnic ter sklepanje o začetku stečajnega postopka. Posebno zakonodajno ureditev naštetih vprašanj dopuščata narava in funkcija bančnih in drugih finančnih storitev. Zahteva po varnem in skrbnem poslovanju bank in hranilnic, ki naj zagotavlja varovanje deponentov in splošno likvidnost bančnega sistema v celoti, je stvarno upravičen razlog za drugačno zakonsko urejanje pogojev za ustanavljanje, kot pogojev poslovanja in prenehanja bank in hranilnic. Pri tem ima Banka Slovenije posebno vlogo že na podlagi ZBS-1. Banka Slovenije, katere naloga je tudi skrb (odgovornost) za splošno likvidnost bančnega sistema (tretja alineja prvega odstavka 11. člena ZBS), je pooblaščen, da opravlja nadzor nad bankami in hranilnicami, kar vključuje oblikovanje, uveljavljanje in nadzorovanje sistema pravil za varno in skrbno poslovanje bank in hranilnic (5. točka prvega odstavka 12. člena in prvi odstavek 23. člena ZBS). Nadzor nad Bankami in hranilnicami in postopek nadzora ter pristojnosti Banke Slovenije pri ugotavljanju pogojev za ustanovitev banke ali hranilnice ter pogojev za prenehanje banke ali hranilnice ureja ZBan. Prvi odstavek 123. člena ZBan opredeljuje namen nadzora Banke Slovenije nad bankami in hranilnicami. Nadzor se opravlja z namenom preverjanja, če banke spoštujejo pravila o obvladovanju tveganj in druga pravila, določena z ZBan in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi, oziroma z drugimi zakoni, ki urejajo poslovanje bank, in predpisi, izdanimi na njihovi podlagi.

15. Tako je ZBan določil Banko Slovenije za edino pristojno za ugotavljanje obstoja pogojev za začetek stečajnega postopka.

Določil je tudi stečajne razloge (162. člen). Obstoj stečajnih razlogov ugotavlja Banka Slovenije v postopku nadzora nad bankami in hranilnicami. ZBan je natančno predpisal tudi postopke in ukrepe nadzora (členi 123 do 152). O ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka izda Banka Slovenije v postopku, ki ga določajo členi 172 do 175 ZBan, posebno odločbo (162. člen), ki jo ZBan v 184. členu poimenuje odločba o prenehanju banke. V tem postopku ima prizadeta banka oziroma hranilnica pravico sodelovati. Banka Slovenije mora pred izdajo odločbe pozvati stranko, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev (174. člen ZBan). Na ta način je vzpostavljena tudi kontradiktornost pri ugotavljanju pogojev za začetek stečajnega postopka. Odločba Banke Slovenije o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka (odločba o prenehanju banke) je upravna odločba, dokončna v upravnem postopku (175. člen ZBan), ki ga vodi Banka Slovenije po določbah 189. do 226. člena ZBan.

16. Po izdaji pisnega odpravka odločbe o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka je Banka Slovenije dolžna vložiti predlog za začetek stečajnega postopka in mu priložiti odločbo o prenehanju banke (prvi odstavek 164. člena ZBan). Sodišče je dolžno na predlog Banke Slovenije izdati sklep o začetku stečajnega postopka brez ponovnega preizkusa pogojev za začetek stečajnega postopka (drugi odstavek 164. člena ZBan). Zoper sklep sodišča ni pritožbe. Sodišče, ki je pristojno za začetek

stečajnega postopka, pred izdajo sklepa o začetku stečajnega postopka, ne preverja, ali so ugotovitve Banke Slovenije v odločbi o prenehanju banke oziroma hranilnice pravilne oziroma ali je odločba zakonita. Tega tudi ne preverja pritožbeno sodišče, saj je pritožba izključena. Zoper odločbo Banke Slovenije o ugotovitvi obstoja pogojev za uvedbo stečajnega postopka pa je dovoljena posebna tožba, ki se vložijo na Vrhovno sodišče (prvi odstavek 177. člena v povezavi s 185. členom ZBan). Proti sodbi, s katero sodišče odloči v postopku sodnega varstva proti odločbi o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka, je dovoljena pritožba, o kateri odloča Vrhovno sodišče v senatu sedmih sodnikov (četrti odstavek 188. člena). O pravilnosti ugotovitev Banke Slovenije oziroma o zakonitosti odločbe o prenehanju banke oziroma hranilnice odloča Vrhovno sodišče izven stečajnega postopka. Temeljna razlika obeh ureditev, ki naj bi bila ustavno sporna, je torej predvsem v tem, da je ugotavljanje pogojev za začetek stečajnega postopka nad banko oziroma hranilnico v pristojnosti Banke Slovenije, sodno varstvo zoper odločbo Banke Slovenije pa je zagotovljeno v posebnem postopku pred Vrhovnim sodiščem. Sodišče, pristojno za vodenje stečajnega postopka, le izvrši odločbo Banke Slovenije.

Po ZPPSL pa sodišče, ki je pristojno za začetek stečajnega postopka, preverja oziroma ugotavlja obstoj stečajnih razlogov, če ugotovi da so podani, začne stečajni postopek. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba.

17. Zakonodajalec je, kot je že navedeno, upravičen v mejah svojih pristojnosti določiti kriterije, ki mu služijo za opredelitev, katera dejanska stanja so si podobna do te mere, da bo na njih vezal enake pravne posledice, in katera se tako razlikujejo, da jih je treba pri uzakonitvi pravnih posledic od prvih razlikovati. Kot je obrazloženo v prejšnjih točkah, je gospodarska in družbena funkcija bank in hranilnic kot gospodarskih subjektov različna v primerjavi z drugimi gospodarskimi subjekti. Ta različnost temelji na različni dejavnosti, ki jo opravljajo, in s tem zvezanim različnim položajem in funkcijami, ki jih opravljajo v gospodarskem sistemu. Prenos pristojnosti odločanja o obstoju pogojev za začetek stečajnega postopka na Banko Slovenije je utemeljen zlasti v njeni funkciji nadzornika nad poslovanjem bank in hranilnic. Odločanje o razlogih za začetek stečajnega postopka nad banko oziroma hranilnico je eden od ukrepov nadzora, ki praviloma sledi vrsti drugih ukrepov, ki so Banki Slovenije na razpolago (162. člen ZBan). To so dopustne podlage za razlikovanje, kolikor gre le za različnost po drugem odstavku 14. člena Ustave. Zato izpodbijane določbe ZBan, ki izključujejo prisilno poravnavo nad bankami in hranilnicami (160. člen ZBan) in ki urejajo postopek ugotavljanja pogojev za začetek stečajnega postopka (stečajnih razlogov), začetek stečajnega postopka (164. člen) in posebno sodno varstvo (184. - 188. člen), niso v neskladju s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, čeprav urejajo ta vprašanja drugače, kot to ureja ZPPSL za druge gospodarske subjekte.

B. - IV.

18. Čeprav je zakonodajalec imel razumne in stvarno utemeljene razloge za posebno ureditev stečaja bank in hranilnic, pa se zastavlja vprašanje, ali je takšna ureditev skladna s pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, zlasti do takšnega sodnega varstva, ki bo po svoji učinkovitosti enako sodnemu varstvu po ZPPSL (gre tudi za vprašanje, ali se z drugačno ureditvijo zagotavlja enako varstvo pravic v postopkih), in s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Ker ZBan izključuje možnost preverjanja obstoja pogojev za začetek stečajnega postopka s strani stečajnega sodišča (drugi odstavek 164. člena) in ker izključuje tudi pritožbo zoper sklep sodišča o začetku stečajnega postopka (tretji odstavek 164. člena), posebno sodno varstvo pa naj bi bilo zaradi 188. člena ZBan neučinkovito, naj bi sodišče ne odločalo o ničemer. S tem naj bi bila pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave upoštevana le formalno, v resnici pa naj bi bila z izpodbijano ureditvijo pravica do sodnega varstva v stečajnem postopku nad bankami in hranilnicami izključena.

19. Pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave med drugim zagotavlja vsakomur, da o njegovih pravicah in dolžnostih odloča sodišče. Vendar to ne pomeni pravice do točno določenega sodnega postopka; v konkretni zadevi, pravice, da o obstoju stečajnih razlogov za stečaj hranilnice odloča sodišče, ki je sicer pristojno za vodenje stečajnega postopka.

20. Kot je že obrazloženo v točkah 11 - 17 obrazložitve te odločbe, je zakonodajalec uredil stečajni postopek bank in hranilnic drugače, kakor to ureja ZPPSL. Najpomembnejša razlika je v tem, da je pristojnosti za vodenje stečajnih postopkov razdeljena med Banko Slovenije in sodiščem. Tako je za ugotavljanje obstoja pogojev za začetek stečajnega postopka pristojna Banka Slovenije, o čemer tudi izda posebno odločbo.

Pristojnost sodišča je, da na podlagi predloga Banke Slovenije začne stečajni postopek in ga izpelje po pravilih ZPPSL. Sodišče pred izdajo sklepa o začetku stečajnega postopka ne preverja, ali stečajni razlogi, ki jih je z odločbo ugotovila Banka Slovenije, tudi v resnici obstajajo, temveč je nanjo vezano. S tem pa ni zakonodajalec izključil vsakršnega sodnega varstva. Zoper odločbo Banke Slovenije o obstoju razlogov za začetek stečajnega postopka je zakonodajalec predpisal posebno sodno varstvo pred Vrhovnim sodiščem (členi 184 do 188 ZBan). S tem je zagotovil, da o obstoju pogojev za začetek stečajnega postopka, sicer v posebnem postopku, odloča sodišče (gre za sodno varstvo v upravnem sporu). Na takšen način je prizadetim bankam oziroma hranilnicam zagotovljena pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, ki jo zagotavlja, kar zadeva sodno varstvo zoper odločbe upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil, tudi tretji odstavek 120. člena Ustave.

21. Vendar smisel določbe 23. člena Ustave ni le, da vsakomur zagotavlja pravico do sodnega varstva, temveč predvsem v zagotavljanju učinkovitega sodnega varstva, tj. da lahko prizadeti učinkovito brani svoje pravice, interese in pravne koristi. Če predpis tega ne omogoča, gre po presoji Ustavnega sodišča za poseg v pravico do sodnega varstva. Zakonodajalec mora torej zagotoviti učinkovito sodno varstvo. Zato je treba oceniti tudi, ali je sodno varstvo zoper odločbo Banke Slovenije o ugotovitvi obstoja pogojev za začetek stečajnega postopka učinkovito.

22. Za postopek sodnega varstva zoper odločbe Banke Slovenije se smiselno uporabljajo določbe Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97 in nasl. - v nadaljevanju ZUS). ZBan pa tudi sam vsebuje nekatere določbe, ki urejajo ta postopek in ki deloma odstopajo od ureditve po ZUS. Tako je po prvem odstavku 188. člena ZBan sodba Vrhovnega sodišča lahko samo ugotovitvena. Tudi če sodišče ugotovi, da so podani razlogi, zaradi katerih bi lahko po 61. členu ZUS upravni akt odpravilo in s sodbo odločilo o stvari sami, odločbe o prenehanju banke oziroma hranilnice (gre za odločbo o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka) ne odpravi, temveč s sodbo samo ugotovi, da je odločba Banke Slovenije nezakonita in da ni bilo pogojev za začetek stečajnega postopka. Sodba tudi ne vpliva na tek postopka stečaja (drugi odstavek 188. člena ZBan). Stečajni postopek, ki se je začel, se kljub ugotovitvi, da niso obstajali stečajni razlogi, nadaljuje in konča s prenehanjem banke oziroma hranilnice. Delničarji pa lahko uveljavljajo morebitne odškodninske zahteve zoper Banko Slovenije v pravi (tretji odstavek 188. člena ZBan).

23. Pravna posledica odločbe Banke Slovenije o obstoju pogojev za začetek stečajnega postopka je prenehanje banke oziroma hranilnice. Nedvomno je temeljni interes banke oziroma njenih delničarjev, da se to ne zgodi, če za to niso podani z zakonom predpisani stečajni razlogi. Sodno varstvo, kakor je urejeno po ZBan, pa ne daje možnosti preprečiti začetka stečajnega postopka (tožba v upravnem sporu nima suspenzivnega učinka in v tem delu je sodno varstvo podobno varstvu po ZPPSL), prav tako pa tudi morebitna ugotovitev nezakonitosti odločbe Banke Slovenije ne zaustavi že začetega postopka. Zaradi navedenega je sodno varstvo po ZBan manj učinkovito kot po ZPPSL. Pritožba zoper sklep o začetku stečajnega postopka po ZPPSL je sicer tudi nesuspenzivna (enako kot tožba v



upravnem sporu), vendar sodišče sklep o začetku stečajnega postopka razveljavi in stečajni postopek ustavi, če ugotovi, da je bil začet nezakonito. Ustavno sodišče je že ugotovilo, da je upravni spor učinkovito pravno sredstvo, kljub nesuspendivnosti tožbe, saj omogoča zadržanje izvrševanja posamičnega akta oziroma izdajo začasnih odredb. Postopek po ZBan tega ne omogoča, saj niti sodba Vrhovnega sodišča nima vpliva na stečajni postopek (prvi in drugi odstavek 188. člena). Zato izpodbijana ureditev pomeni poseg v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Ustavno sodišče mora zato odgovoriti na vprašanje, ali je takšen poseg dopusten.

24. Bančne storitve opredeljuje 3. člen ZBan. To so predvsem sprejemanje depozitov od fizičnih in pravnih oseb ter dajanje kreditov iz teh sredstev. Banke upravljajo s tujim denarjem. Zato mora biti posebna pozornost posvečena varstvu deponentov oziroma varovanju njihove lastnine. Temu je namenjena stroga bančna zakonodaja in strog nadzor nad spoštovanjem te zakonodaje.

Varstvo deponentov v prizadeti banki se zagotavlja tudi s sistemom zajamčenih vlog (153. do 159. člen ZBan). Zato ZBan določa vrsto ukrepov, ki jih lahko odredi Banka Slovenije pri opravljanju nadzora, in kot skrajni ukrep tudi odločanje o razlogih za stečaj (130. člen). Javni interes, ki se kaže v skrbi za splošno likvidnost bank, pa zagotavlja varstvo vseh deponentov, ne le deponentov prizadete banke. Cilj, ki ga je zakonodajalec želel doseči z drugačno ureditvijo sodnega varstva, je torej zagotovitev varstva pravic deponentov (varstva njihove lastnine) in varstvo javne koristi (zagotavljanje splošne likvidnosti bank). Za dosego tega cilja je zakonodajalec sicer posegel v pravico do sodnega varstva bank oziroma hranilnic, vendar je imel za poseg legitimen, to je stvarno upravičen cilj. S tega vidika obravnavani poseg ni nedopusten. Po ustaljeni ustavnosodni presoji se glede na tretji odstavek 15. člena Ustave človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejijo zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi.

25. Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega:

1) ali je poseg sploh nujen (potrben) v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji;

2) ali je ocenjevani poseg primeren za dosego zasledovanega cilja v tem smislu, da je zasledovani cilj s posegom dejansko mogoče doseči; če ga ni mogoče doseči, poseg ni primeren;

3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti).

Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten.

26. Določba ZBan, po kateri sodno varstvo nima učinka na začetek in na tek stečajnega postopka (drugi odstavek 164. člena ter prvi in drugi odstavek 188. člena), je nujno sredstvo, da se doseže navedeni legitimen cilj. Morebitno odlaganje začetka stečajnega postopka do odločitve sodišča o zakonitosti odločbe Banke Slovenije (suspendivni učinek tožbe iz 184. člena ZBan), kar bi zagotovilo, da bi stečajni postopek ne bil začet pred to odločitvijo in tudi ne bi nastopila posledica prenehanja

opravljanja bančnih storitev (3. točka prvega odstavka 41. člena ZBan), kar bi bilo za banko oziroma hranilnico milejši ukrep, ne bi učinkovito varovalo pravic deponentov in javnega interesa.

ZBan določa, da Banka Slovenije z odločbo ugotovi obstoj pogojev za začetek stečajnega postopka, če oceni, da se v času trajanja izredne uprave finančno stanje ni izboljšalo in banka kljub izredni upravi ni sposobna tekoče izpolnjevati dospelih obveznosti, ali če pri opravljanju nadzora ugotovi, da premoženje banke ne zadošča za poplačilo vseh terjatev upnikov (162. člen). To pomeni, da sprejme Banka Slovenije odločbo o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka potem, ko ugotovi, da prizadeta banka oziroma hranilnica ne izpolnjuje temeljnih zahtev ZBan po obvladovanju tveganj (62. člen), zaradi česar so pravice deponentov že kršene ali obstoji velika nevarnost, da bodo (gre predvsem za pravico, da razpolagajo z deponiranimi sredstvi).

Tako ZBan predvideva, da se lahko že med trajanjem izredne uprave aktivira jamstvo za zajamčene vloge, če postane zaradi povečanja dviga vlog ogrožena likvidnost banke (146. člen), ki se sicer aktivira po sprejemu sklepa o začetku stečajnega postopka (157. člen). Odlaganje začetka stečajnega postopka do odločitve sodišča bi bilo v nasprotju s pravicami deponentov in javno koristjo.

Tudi z morebitnimi ukrepi nadzora, zlasti z izredno upravo, ki bi se nadaljevala ali uvedla po sprejemu odločbe o ugotovitvi pogojev za začetek stečajnega postopka, ni mogoče preprečiti paničnega dvigovanja vlog, ki bi prizadeto banko oziroma hranilnico spravilo v položaj, ko ne bi mogla izpolniti vseh svojih obveznosti (očitno zato tudi možnost predčasnega aktiviranja jamstva po 146. členu ZBan). Ko banka ne more izpolniti vseh svojih obveznosti, pa so podani stečajni razlogi. Tudi morebitna začasna prepoved dvigovanja vlog ne bi zavarovala pravic deponentov, saj bi po prenehanju takšnega ukrepa prišlo do še hitrejšega dvigovanja vlog. S tem bi prišlo do prenehanje banke, do oškodovanja deponentov in do likvidnostnih motenj na celotnem denarnem trgu. Pritrditi je treba stališču Državnega zbora in Vlade, da začetega stečajnega postopka nad banko oziroma hranilnico ni mogoče več ustaviti, ker ni mogoče vzpostaviti prejšnjega stanja. Ker ni mogoče vzpostaviti prejšnjega stanja, pa je lahko edini učinek sodnega varstva v ugotovitvi morebitne nezakonitosti odločbe Banke Slovenije in v uveljavljanju odškodninske odgovornosti zoper Banko Slovenije. Vse navedeno pomeni, da bi z morebitno drugačno ureditvijo, ki bi manj posegla v pravico do učinkovitega sodnega varstva, ne dosegli legitimnega cilja, ki ga zasleduje ZBan s posebno ureditvijo stečajnega postopka bank in hranilnic. Obravnavani poseg zakonodajalca je primeren ukrep za zagotovitev zasledovanega cilja.

27. Poseg zakonodajalca prestane tudi test sorazmernosti v ožjem pomenu besede. Pri tehtanju sorazmernosti posega v pravico do učinkovitega sodnega varstva bank in hranilnic zaradi varovanja pravic deponentov in javne koristi je treba dati prednost varovanju pravic deponentov in javnemu interesu. Banke opravljajo bančne posle s sredstvi deponentov. Zato so dolžne poslovati po strogih predpisih in tako, da lahko vsak trenutek obvladujejo vrsto tveganj, ki jim je finančno poslovanje izpostavljeno. Za morebitne slabe poslovne odločitve morajo prevzeti riziko in vso odgovornost in je ne morejo prelagati na deponente. Škoda, ki lahko nastane deponentom, zlasti pa škoda, ki bi nastala zaradi zloma bančnega sistema zaradi izgube zaupanja v varnost bančnih depozitov, je neprimerno večja od morebitne škode, ki bi nastala posamezni banki ali hranilnici. Če bi se v postopku s pravnimi sredstvi pred Vrhovnim sodiščem izkazalo, da je odločitev Banke Slovenije o obstoju stečajnih razlogov nezakonita, pa je delničarjem banke zagotovljena odškodnina (tretji odstavek 188. člena ZBan).

28. Iz navedenih razlogov je neutemeljen očitok, da izpodbijane določbe ZBan nedopustno posegajo v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Iz enakih razlogov tudi niso v neskladju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, ker izključujejo pravico do pritožbe zoper sklep stečajnega

sodišča o začetku stečajnega postopka (tretji odstavek 164. člena ZBan).

Sicer pa je v postopku sodnega varstva po določbah ZBan dovoljena pritožba zoper prvostopenjsko odločbo Vrhovnega sodišča (četrty odstavek 188. člena ZBan).

C.

29. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 25. člena ter drugega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukić ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednica  
dr. Dragica Wedam Lukić

Opomba:

[1] Ureditev ZBan sledi določbam direktiv ES: "Directive 2000/12/EC relating to taking up and pursuit the business of credit institutions (OJ L 126/00)" in "Directive 2001/24 EC on the reorganization and winding up of credit institutions (OJ L 125/01)".

Glej tudi: Core Principles of Effective Banking Supervision, p. 38, Basle Committee on Banking Supervision, Basle Committee Publications, N. 30, September 1997 (<http://www.bis.org/bcbs/publ/>).

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

zakon

**Vlagatelj:**

Hranilno kreditna služba Soča, Nova Gorica

**Datum vloge:**

21. 1. 2002

**Datum odločitve:**

24. 10. 2003

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

ugotovitev - ni v neskladju z Ustavo/zakonom

**Objava:**

Uradni list RS, št. 108/2003 in OdlUS XII, 86

**Dokument:**

US22758