



Številka: U-I-168/17-21

Datum: 18. 1. 2018

**DELNO PRITRDILNO IN DELNO ODKLONILNO LOČENO
MNENJE SODNICE DR. ETELKE KORPIČ – HORVAT
K SKLEPU ŠT. U-I-168/17 Z DNE 20. 12. 2017, KI SE MU
PRIDRUŽUJE SODNIK DDR. KLEMEN JAKLIČ**

1. V navedeni zadevi je Ustavno sodišče delno zadržalo izvrševanje Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17 – v nadaljevanju ZBS-1), in sicer drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena, ki določa, da "... računsko sodišče lahko presoja pravilnost in smotrnost praks nadzora, ki jih je Banka Slovenije izvajala do 4. 11. 2014 in so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije." Ocenilo je, da bi za Banko Slovenije (v nadaljevanju predlagateljica) nastale težko popravljive škodljive posledice, če bi se navedena določba izvrševala in bi Računsko sodišče izvajalo revizije pravilnosti in smotrnosti praks nadzora, ki jih je predlagateljica izvajala do 4. 11. 2014.

2. Po presoji Ustavnega sodišča bi težko popravljive posledice za predlagateljico nastopile že z izvajanjem revizije Računskega sodišča, ker bi šlo za poseg v neodvisnost in ustavni položaj predlagateljice, "ki se kaže v njeni ustavno zajamčeni samostojnosti in neposredni odgovornosti Državnemu zboru (prvi odstavek 152. člena Ustave)." Nadalje je Ustavno sodišče menilo, da je glede revidiranja navedenih nadzornih postopkov, ki jih je opravljala predlagateljica, na voljo sodno varstvo. Na drugi strani pa Ustavno sodišče ni zaznalo hujših posledic, ki bi nastale zaradi navedenega delnega zadržanja ZBS-1, ker bo Računsko sodišče revizijo lahko opravilo z zamikom (11. točka obrazložitve).

3. Glede na ustavnopraven položaj predlagateljice so revizijske pristojnosti Računskega sodišča omejene s posebnim zakonom, tj. ZBS-1. Po moji oceni so vgrajeni zadostni varovalni mehanizmi, ki predlagateljici zagotavljajo samostojnost in neodvisnost, in sicer:

– Obseg revidiranja je omejen. Računsko sodišče ne sme revidirati monetarne politike, Evropski nadzorni mehanizem in računovodskih izkazov (52. člen ZBS-1).

- Računsko sodišče v skladu z ZBS-1 lahko v zvezi z revizijskimi razkritji, ki se nanašajo na poslovanje predlagateljice, izdaja (le) priporočila za izboljšanje njenega poslovanja. Priporočila niso obvezujoča, mora pa predlagateljica vsak odstop od priporočil obrazložiti in poslati Računskemu sodišču, ki o revizijskih razkritjih in obrazložitvah o odstopih od priporočil obvesti Državni zbor (tretji odstavek 52.a člena ZBS-1).
- Računsko sodišče nima pristojnosti pozvati k razrešitvi članov Sveta Banke Slovenije in s tem vplivati na položaj predlagateljice (peti odstavek 52.a člena ZBS-1).

4. Menim, da samostojnost predlagateljice ne pomeni, da bi bilo protiustavno, če bi bile v mejah dovoljene revizije razkrite nepravilnosti in nesmotrnosti v njenem poslovanju. Nobena javnopravna entiteta v Republiki Sloveniji ni tako zelo samostojna, da je Računsko sodišče ne bi smelo revidirati. Računsko sodišče z izdanimi priporočili na podlagi revizijskih razkritij lahko svetuje predlagateljici (revidirancu), da posluje pravilno in smotrno (gospodarno, učinkovito, uspešno) porablja sredstva. Med revizorjem in revidirancem se vzpostavi dialog, ker imata oba isti cilj, izboljšati poslovanje. Ravno priporočila so tisti akti, s katerimi Računsko sodišče uresničuje svojo svetovalno funkcijo (1. točka prvega odstavka 21. člena ZRacS-1).¹ Zatrjevanju predlagateljice, da bo Računsko sodišče s svojimi priporočili nepopravljivo prizadelo njeno samostojnost, bi bilo mogoče pritrditi, če ne bi ZBS-1 v 52.a členu določil, da predlagateljica ni dolžna predložiti poročila o implementaciji priporočil Računskega sodišča. Od nje se pričakuje samo, da obrazloži vsak odklon od priporočil Računskega sodišča, se pravi, od nje se pričakuje, da ravna v skladu s pravilom, ki je znano pod imenom *upoštevaj ali pojasni (comply or explain)*. Ker predlagateljica ni dolžna upoštevati priporočil Računskega sodišča in ker priporočila Računskega sodišča ne spreminjajo njenih pooblastil, zato ne posegajo v ustavno določeno samostojnost pri izvajanju njenih nalog. Predlagateljica samostojno sprejema ukrepe za svoje poslovanje in zato njen ustavnopravni položaj ni okrnjen. Za predlagateljico (tudi, če bi Računsko sodišče prekoračilo svoja pooblastila) ne bi mogle nastati težko popravljive posledice, saj z izdanimi neobvezujočimi priporočili ne bi moglo priti do okrnitve njenega samostojnega ustavnopravnega položaja. Zato tudi ne bi moglo priti do "prepovedanega vpliva" na njeno poslovanje, kot v zahtevi navaja predlagateljica. Priporočil Računskega sodišča tudi ne gre enačiti z navodili, določenimi v aktih EU,² na katere se prav tako sklicuje predlagateljica v zahtevi.

¹ Prav tako po napotkih Intosajevih standardov, ki jih pri izvajanju revizije uporabljajo revizorji Računskega sodišča na podlagi Napotila za izvajanje revizij (Uradni list RS, št. 43/13), naj priporočila praviloma svetujejo, kakšne izboljšave so potrebne, kot pa, kako se do njih pride. INTOSAI Revizijski standardi, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana 1994.

² S 130. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU), s 7. členom Protokola št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke, ki je priloga in sestavni del PDEU, ter z 19. členom Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog,

Računsko sodišče ne izdaja navodil, zato je sklicevanje predlagateljice na navedene akte EU kot veljavne pravne podlage za izdajo začasnega ukrepa zadržanja izvršitve ZBS-1 neutemeljeno.³

5. Začasni ukrep delnega zadržanja ZBS-1 se nanaša na revidiranje praks nadzora, ki jih je Banka Slovenije izvajala do 4. 11. 2014, ki vplivajo na porabo javnih sredstev. Od 4. 11. 2014 je bil v okviru evrske bančne unije uveden poseben nadzorni sistem, imenovan Evropski nadzorni mehanizem (v nadaljevanju ENM). Bančni nadzor se je prenesel na Evropsko centralno banko (v nadaljevanju ECB) in nacionalne centralne banke; izvajanje nadzora teh nadzornikov pa opravlja Evropsko računsko sodišče (v nadaljevanju ERS). Nadalje velja, da je ERS pristojno za revidiranje operativne učinkovitosti (*operational efficiency*) ECB pri izvrševanju funkcij ENM. Tako je leta 2016 ERS izdalo posebno poročilo št. 29/2016: *Enotni mehanizem nadzora – dober začetek, a potrebne so nadaljnje izboljšave*. Iz naslova poročila št. 29/2016 je razvidno, da je ERS izvedlo revizijo, ki je podobna reviziji iz 52.a člena ZBS-1. V tej reviziji je ERS izdalo vrsto priporočil.⁴ Navedeno izdano posebno revizijsko poročilo temelji na drugem pododstavku četrtega odstavka 287. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije, pooblastilo ERS za revizijo ECB pa na sedmem odstavku 20. člena 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. Sklenem lahko, da tovrstne revizije niso neskladne s pravnim redom EU. Izvajanje enakih revizij tudi ni tuje v izvrševanju revizijskih pristojnosti nacionalnih vrhovnih revizijskih institucij. Tako npr. tudi avstrijsko računsko sodišče (*Rechnungshof*) v okviru svojih pristojnosti izdaja poročila o poslovanju avstrijske centralne banke (*Österreichische Nationalbank – OeNB*). Računsko sodišče je npr. preizkusilo t. i. "avstrijsko arhitekturo nadzora nad bankami" (*Österreichische Bankenaufsichtarchitektur*) in ugotovilo, da so osrednja priporočila vrhovne revizijske

ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29. 10. 2013).

³ Da Računsko sodišče izdaja priporočila in ne navodil, izhaja tudi iz Mnenja Evropske centralne banke z dne 18. aprila 2016 o revidiranju poslovanja Banke Slovenije (CON/2016/24, 18. 4. 2016).

⁴ ECB je v odgovoru na izdana priporočila ERS navedla: "ECB pozdravlja delo, ki ga je opravilo Evropsko računsko sodišče (ERS), saj ji bo pomagalo, da še izboljša delovanje EMN." Pripomniti je tudi, da ECB ni dala na razpolago celotne dokumentacije, ki jo je zahtevalo ERS, ker je menila, da zahtevana dokumentacija presega pooblastila, ki jih ima ERS.. ERS je zato revizijo izvedla v okrnjenem obsegu in v priporočila zapisala: "ECB bi morala v polni meri sodelovati z Računskim sodiščem, da bi mu omogočila izvrševanje pooblastil ter s tem povečala odgovornost." Povzeto iz Posebnega poročila ERS, enotni mehanizem, z dne 18. 10. 2016. Priporočilo 4.

institucije bila upoštevana. Avstrijska centralna banka se navadno v odzivu za javnost odzove na ugotovitve vrhovne revizijske institucije.⁵

6. Ustavno zajamčena samostojnost predlagateljici ne odvzema njene odgovornosti za poslovanje (prvi odstavek 152. člena Ustave). Zato je razlog, ki ga je Ustavno sodišče navedlo za delno zadržanje izvrševanje ZBS-1 v 11. točki obrazložitve, da bo "težko popravljivo prizadeta predlagateljčina neposredna odgovornost Državnemu zboru," nerazumen. Odnos med revizorjem in revidirancem ni odnos odgovornosti. Z izvrševanjem revizije Računskega sodišča predlagateljica ne bi postala odgovorna Računskemu sodišču. Zaradi revizije se odgovornost revidiranja ne spremeni. Če bo Računsko sodišče revidiralo nek segment delovanja predlagateljice in bi v reviziji bile razkrite nepravilnosti oziroma nesmotrnosti v poslovanju predlagateljice, predlagateljica zaradi tega ne bo nič manj neposredno odgovorna Državnemu zboru. Obratno, njena odgovornost Državnemu zboru bo ne samo neposredna, marveč tudi zaresna, ker jo bo Državni zbor na podlagi revizijskih ugotovitev lahko klical na odgovornost (*hold them accountable*), predvsem takrat, ko bo menil, da obrazložitev predlagateljice, zakaj ne upošteva priporočil Računskega sodišča, ne bo utemeljena. Poslanstvo državnih revizorjev v demokratičnih ureditvah je prav v tem, da omogočajo uveljavljanje odgovornosti, *javno polaganje računov (public accountability)* in o porabi javnih sredstev obveščajo tudi javnost (davkoplačevalce). Zato je Računsko sodišče dolžno posredovati Državnemu zboru in javnosti verodostojno informacijo o poslovanju predlagateljice, da se lahko uresničuje ustavna določba neposredne odgovornosti predlagateljice Državnemu zboru v delu, kako predlagateljica s svojim poslovanjem vpliva na porabo javnih sredstev (prvi odstavek 152. člena Ustave).⁶

7. Naloga Računskega sodišča je revidirati pravilno in smotrno porabo javnih sredstev in ne soditi, kar velja za redna sodišča.⁷ S položajem sodišča se lahko Računsko sodišče primerja le v enakosti glede neodvisnosti in vezanosti le na Ustavo in zakon, kar sodstvu in Računskemu sodišču zagotavlja Ustava. Sicer pa njihove pristojnosti temeljijo na različnih pravnih podlagah, ki določajo izvajanje njihovih različnih nalog, vključno z avtonomnostjo postopka. Postopek sodnega varstva zoper odločitve predlagateljice je posebej urejen v ZBS-1,⁸ postopek revidiranja, ki ga izvaja Računsko sodišče, pa v ZRacS-1 in Poslovniku Računskega sodišča Republike

⁵http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2017/berichte/berichte_bund/Taeti-gkeitsbericht_2017.pdf - zadnji dostop 3. 1. 2018.

<https://www.oenb.at/Presse/Pressearchiv/2015/20150224-1.html> - zadnji dostop 3. 1. 2018.

⁶ V primerih razkritja tajnih podatkov pa so revizorji vezani na molčečnost tako po temeljnem ZRaCS-1 kot tudi po ZBS-1.

⁷ Računsko sodišče je skladno s 150. členom Ustave in 1. členom Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 – v nadaljevanju ZRacS-1) najvišji strokovni organ nadzora porabe javnih sredstev.

⁸ 354. člen ZBS-1.

Slovenije (Uradni list RS, št. 91/01). Zato se sodna kontrola in izvajanje revizij glede na pristojnost sodišč in Računskega sodišča ne izključujeta.

8. Ustavno sodišče ni zaznalo hujših posledic, ki bi nastale zaradi navedenega delnega zadržanja ZBS-1, ko se nadzor Računskega sodišča ne bo izvrševal do končne odločitve Ustavnega sodišča, ker bo Računsko sodišče revizijo lahko opravilo z zamikom. Menim, da gre predvsem za nadzor dokapitalizacije bank, ki so pomembno posegle v porabo proračunskih sredstev. Težko ocenim vse posledice, ki lahko nastanejo zaradi zadržanja. Splošno znano pa je, da davkoplačevalci že dalj časa pričakujejo neodvisno in verodostojno informacijo o dokapitalizacijah bank. Če upoštevam, da začasno zadržanje teh nadzorov zopet zelo pomakne čas pridobitve takih informacij o tem (do izdaje odločitve Ustavnega sodišča in do izdaje revizijskega poročila Računskega sodišča lahko poteče več let), ocenjujem, da je to zadostna škodljiva posledica sprejema navedenega ukrepa Ustavnega sodišča, saj bo negativno vplivala na transparentnost in zaupanje v poslovanje predlagateljice.

9. Sicer pa menim, da bi Ustavno sodišče v obravnavani zadevi moralo zaradi pomanjkanja procesne predpostavke zahtevo predlagateljice zavreči, ker ne gre za vprašanje ustavnosti zakona v zvezi s postopki, ki jih vodi (sedma alineja prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Gre za postopke nadzora, ki jih je predlagateljica že zaključila do 4. 11. 2014. Z upoštevanjem določila ZUstS ne bi smelo biti sporno, da ima glede aktivne procesne legitimacije predlagateljica enak položaj kot Računsko sodišče.⁹ Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-28/08 z dne 20. 3. 2008 zahtevo Računskega sodišča zavrglo.¹⁰ V tem sklepu v 7. točki obrazložitve je zapisalo: "Že ob jezikovni razlagi besedne zveze "v zvezi s postopkom, ki ga vodi "ni mogoča drugačna razlaga, kot da lahko Računsko sodišče vloži zahtevo le v zvezi s postopkom, ki ni končan. Tudi iz namena te določbe izhaja, da lahko v primeru dvoma v ustavnost oziroma zakonitost predpisa, ki ga mora uporabiti Računsko sodišče zahteva presojo pred Ustavnim sodiščem med postopkom. Samo v takšnem primeru bi namreč lahko imela odločitev Ustavnega sodišča vpliv na postopek, ki ga vodi Računsko sodišče." Menim, da bi moralo enako veljati v obravnavanem primeru, saj tako kot predlagateljica ima tudi Računsko sodišče ustavno zagotovljen neodvisen položaj (150. člen Ustave). Iz Ustave ni razvidno, da je položaj predlagateljice take posebne vrste, za katero ne veljajo procesne predpostavke dopustnosti vsebinske obravnave zahteve Ustavnega sodišča, kot veljajo za vse ostale privilegirane predlagatelje, določene v prvem odstavku 23.a člena ZUstS.

⁹ ZUstS določa, da z zahtevo lahko začnejo postopek za oceno ustavnosti zakona tudi: "Banka Slovenije in računsko sodišče, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodita" (sedma alineja prvega odstavka 23.a člena ZUstS).

¹⁰ Glej tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-201/10 z dne 5. 4. 2012.



Dr. Etelka Korpič – Horvat
Sodnica

DDr. Klemen Jaklič
Sodnik