



Številka: U-I-168/17-19

Datum: 20. 12. 2017

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Banke Slovenije, na seji 20. decembra 2017

sklenilo:

- 1. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17).**
- 2. Predlog, naj se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje 2. člena Zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 55/17), se zavrne.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Banka Slovenije vlaga zahtevo za oceno ustavnosti drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena Zakona o Banki Slovenije (v nadaljevanju ZBS-1), tretjega odstavka 52.a člena ZBS-1, "kolikor se nanaša na pristojnost Računskega sodišča po določbi drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1" in 2. člena Zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije (v nadaljevanju ZBS-1C). Zatrjuje neskladje izpodbijanih določb z 2., 3., 22., 23., 25. in 155. členom ter s prvim odstavkom 152. člena Ustave, 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, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29. 10. 2013).

2. Predlagateljica predlaga, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih določb in naj njeno zahtevo obravnava absolutno prednostno. Meni, da zaradi neobstoja pravnih sredstev zoper akte Računskega sodišča posegov v njeno samostojnost nikoli ne bi bilo mogoče odpraviti. Že sama izdaja priporočil Računskega sodišča naj bi pomenila prepovedan (in neodpravljen) vpliv na predlagateljico. Predlagateljica tudi meni, da zaradi začasnega zadržanja izpodbijanih določb ne bodo nastale nobene škodljive posledice, saj naslovniki ukrepov imajo na voljo sodno varstvo, njene računovodske izkaze pa revidira neodvisni mednarodni revizor.

3. Ustavno sodišče je Državnemu zboru vročilo predlog predlagateljice za zadržanje izvrševanja izpodbijanih zakonskih določb. Državni zbor v odgovoru meni, da predlagateljica ni – onkraj zatrjevanja protiuustavnosti – konkretizirala škodljivih posledic, ki naj bi nastale zaradi izpodbijane ureditve. Poleg tega navaja, da priporočila Računskega sodišča ne morejo imeti daljnosežnih oziroma celo nepopravljivih škodljivih posledic na njeno samostojnost. Dodaja, da se glede na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-201/14, U-I-202/14 z dne 19. 2. 2015 (Uradni list RS, št. 19/15) zastavlja vprašanje upravičenosti predlagateljice za vložitev zahteve za oceno uustavnosti.

4. O predlogu za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb je dala mnenje Vlada. Dvomi o legitimaciji predlagateljice za vložitev zahteve. Predlogu za zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb očita preveliko splošnost oziroma pavšalnost. Možnosti, da bi Računsko sodišče revidiralo predlagateljico, naj ne bi izključevala niti Evropska centralna banka. Vlada našteva naslednje razloge proti zadržanju: (a) revizija Računskega sodišča se bo nanašala zgolj na presojo pravilnosti in smotrnosti praks nadzora predlagateljice do 4. 11. 2014, ki so vodile v porabo proračunskih sredstev; (b) izpodbijane določbe ne kršijo prava Evropske unije; (c) Računsko sodišče bo predlagateljici dalo zgolj priporočila; (č) izvrševanje izpodbijanih določb ne bo škodilo njenemu ugledu.

5. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade je Ustavno sodišče vročilo predlagateljici.

6. Ta meni, da ji je treba priznati aktivno legitimacijo za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem. Začetek in opravljanje revizije naj bi pomenila grob poseg v pristojnosti predlagateljice in njeno odločanje v konkretnih nadzornih postopkih, to pa

naj bi že samo po sebi pomenilo izjemno hudo škodo za njeni neodvisnost in integriteto. Predlagateljica poudarja, da formalno nezavezujoča vsebina priporočil Računskega sodišča v ničemer ne ublaži grožnje njeni neodvisnosti.

B. – I.

7. Predlagateljica navaja, da vlaga zahtevo za oceno ustavnosti (in predlog za zadržanje izvrševanja) drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 in 2. člena ZBS-1C, tretjega odstavka 52.a člena ZBS-1 pa v zvezi z drugim stavkom druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1. Ustavno sodišče meni, da predlagateljica izpodbija pristojnost Računskega sodišča za izvrševanje pregledov smotrnosti in pravilnosti poslovanja predlagateljice za obdobje pred uveljavitvijo ZBS-1C, ne glede na to, po katerih pravilih Računsko sodišče preglede izvaja (ta pravila vsebujejo prvi in tretji do sedmi odstavek 52.a člena ZBS-1). To pomeni, da predlagateljica zahteva oceno ustavnosti in začasno zadržanje izvrševanja drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 in 2. člena ZBS-1C.

8. Glede na stališča Ustavnega sodišča iz 8. točke obrazložitve odločbe št. U-I-283/00 z dne 13. 9. 2001 (Uradni list RS, št. 79/01, in OdlUS X, 151) ni dvoma, da so izpolnjeni pogoji iz sedme alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) za odločanje o predlagateljicini zahtevi. V tej zadevi gre, tako kot v zadevi št. U-I-283/00, za vprašanje spoštovanja načela samostojnosti centralne banke iz prvega odstavka 152. člena Ustave.

B. – II.

9. Po prvem odstavku 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

10. Drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 Računskemu sodišču dovoljuje, da presoja pravilnost in smotrnost praks nadzora, ki jih je Banka Slovenija izvajala do 4. 11. 2014 in so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije. Tretji odstavek 52.a člena ZBS-1 določa, da Računsko sodišče, ne glede na določbe zakona, ki ureja Računsko sodišče, v zvezi z razkritimi nepravilnostmi in nesmotrnostmi v revizijskem poročilu predlagateljici poda priporočila. Predlagateljica ni zavezana predložiti Računskemu sodišču poročila o odpravljanju razkritih

nepravilnosti in nesmotrnosti, mora pa obrazložiti vsak odstop od priporočil, ki jih v revizijskem poročilu predlaga Računsko sodišče. Predlagateljica pošlje obrazložitev odstopa od priporočil Računskemu sodišču.

11. Težko popravljive posledice učinkovanja navedene določbe ZBS-1 bi nastopile že z izvajanjem revizije Računskega sodišča, saj bi bila neodvisnost in ustavni položaj predlagateljice, ki se kaže v njeni ustavno zajamčeni samostojnosti in neposredni odgovornosti Državnemu zboru (prvi odstavek 152. člena Ustave),¹ težko popravljivo prizadeta, če bi se v postopku pred Ustavnim sodiščem izkazalo, da je izpodbijana določba protiustavna. Drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 namreč omogoča revidiranje nadzornih postopkov predlagateljice, glede katerih je na voljo sodno varstvo. Na drugi strani ni videti hujših posledic, ki bi nastale zaradi zadržanja izvajanja navedene določbe. Če se bo izkazalo, da je zakon skladen z Ustavo, bo Računsko sodišče revizijo na podlagi navedene določbe lahko opravilo s časovnim zamikom. Ustavno sodišče je zato sklenilo do končne odločitve zadržati izvrševanje drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 (1. točka izreka).

12. Predlagateljica predlaga zadržanje izvrševanja 2. člena ZBS-1C, ki določa, da lahko Računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja predlagateljice tudi za obdobje zadnjih 15 let do uveljavitve tega zakona. Upošteva, da je podlaga za revidiranje nadzornih postopkov urejena v posebni določbi drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1, 2. člen ZBS-1C Računskemu sodišču omogoča, da začne revidirati tiste vrste poslovanja predlagateljice, ki iz revizij niso izrecno izvzete z drugim odstavkom 52.a člena ZBS-1 in ki niso "prakse nadzora" – in sicer za obdobje 21. 10. 2002 – 21. 10. 2017. Predlagateljica ne navaja posebnih razlogov, ki naj bi se nanašali prav na zadržanje izvrševanja 2. člena ZBS-1C. Ker niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 39. člena ZUstS, je Ustavno sodišče predlog za zadržanje izvrševanja navedene določbe zavrnilo (2. točka izreka).

13. Ustavno sodišče bo zadevo obravnavalo prednostno.

C.

14. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega in drugega odstavka 39. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Prvo točko izreka je sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodnica Korpič – Horvat ter sodnika Jaklič in Šorli. Drugo

¹ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-283/00.



točko izreka je sprejelo soglasno. Delno pritrdilno in delno odklonilno ločeno mnenje je dala sodnica Korpič – Horvat.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica