

RS
USREPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Up-317/17-9, Up-328/17-8, Up-330/17-8,
Up-336/17-8, Up-337/17-8

Datum: 22. 6. 2017

SKLEP

Senat Ustavnega sodišča je v postopku za preizkus ustavnih pritožb, ki so jih vložile družbe Pozavarovalnica Sava, d. d., Ljubljana, Zavarovalnica Sava, d. d., Maribor, Adriatic Slovenica, d. d., Koper, Prva osebna zavarovalnica, d. d., Ljubljana, Fondi Sloveno-Kosovar i pensioneve Sh.A, Republika Kosovo, Sava pokojninska družba, d. d., Maribor, KBM-Infond, družba za upravljanje, d. o. o., Maribor, in Skupina prva, d. d., Ljubljana, ki jih zastopa Odvetniška družba Odvetniki Šelih & Partnerji, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 22. junija 2017

sklenil:

- 1. Ustavne pritožbe družb Pozavarovalnica Sava, Zavarovalnica Sava, Adriatic Slovenica, Prva osebna zavarovalnica, Fondi Sloveno-Kosovar i pensioneve, Sava pokojninska družba in KBM-Infond zoper sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 281/2014 z dne 18. 1. 2017 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča št. I U 153/2014 z dne 1. 7. 2014 se ne sprejmejo.**
- 2. Ustavne pritožbe družb Pozavarovalnica Sava, Adriatic Slovenica, Prva osebna zavarovalnica, Skupina prva in KBM-Infond zoper sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 300/2014 z dne 18. 1. 2017 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča št. I U 152/2014 z dne 23. 6. 2014 se ne sprejmejo.**
- 3. Ustavne pritožbe družb Zavarovalnica Sava, Adriatic Slovenica, Prva osebna zavarovalnica in KBM Infond zoper sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 279/2014 z dne 18. 1. 2017 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča št. I U 156/2014 z dne 17. 6. 2014 se ne sprejmejo.**

4. Ustavne pritožbe družb Adriatic Slovenica, Prva osebna zavarovalnica, Skupina prva in Fondi Silloveno-Kosovar i pensioneve zoper sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 296/2014 z dne 18. 1. 2017 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča št. I U 138/2014 z dne 17. 6. 2014 se ne sprejmejo.

5. Ustavne pritožbe družb Zavarovalnica Sava, Prva osebna zavarovalnica, Skupina prva in KBM-Infond zoper sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 304/2014 z dne 3. 2. 2017 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča št. I U 157/2014 z dne 17. 6. 2014 se ne sprejmejo.

A.

1. Vrhovno sodišče je potrdilo pet sklepov, s katerimi je Upravno sodišče pritožnicam (tožnicam v upravnem sporu) zavrglo tožbe zoper odločbe Banke Slovenije (v nadaljevanju BS) o prenehanju njihovih kvalificiranih pravic v bankah po prvem in drugem odstavku 261.a člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 35/11, 52/11 – popr., 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13 in 96/13 – v nadaljevanju ZBan-1). Vrhovno sodišče pritrjuje stališču Upravnega sodišča, da so odločbe BS o izrednih ukrepih upravni akti v smislu drugega odstavka 2. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1). Z Upravnim sodiščem se strinja tudi glede tega, da obstoj takega upravnega akta preprečuje vložitev tožbe po 4. členu ZUS-1. Subsidiarno sodno varstvo naj bi se lahko uveljavljalo le zoper posamičen akt, ki ni upravni akt, pa še to le tedaj, ko zoper njega ni zagotovljeno drugo učinkovito sodno varstvo. Vrhovno sodišče opozarja, da je zoper odločbe BS zagotovljeno sodno varstvo v rednem upravnem sporu po 347. členu ZBan-1. Pri tem poudari, da bi morale pritožnice morebitne pomanjkljivosti zakonske ureditve aktivne legitimacije za tožbo zoper odločbo BS o izrednih ukrepih v okviru procesnih možnosti uveljavljati v rednem in ne v subsidiarnem upravnem sporu.

2. Člen 347 ZBan-1 naj bi dal pravico vložiti tožbo zoper izpodbijane odločbe le banki, kateri je bil izredni ukrep izrečen. Navedena določba naj imetnikom izbrisanih oziroma konvertiranih kvalificiranih pravic ne bi omogočala, da v svojem imenu v upravnem sporu izpodbijajo dokončno odločbo BS. Vrhovno sodišče se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16). Iz nje naj bi izhajalo, da to ni v neskladju z Ustavo, ker je imetnikom izbrisanih ali konvertiranih finančnih instrumentov na voljo drugačno sodno varstvo v obliki odškodninske tožbe. Vrhovno sodišče sklene, da je odločitev sodišča prve stopnje o zavrženju tožbe zakonita. Pritožnice naj namreč v tem upravnem sporu ne bi bile aktivno legitimirane za vložitev tožbe, to pa naj ne bi bilo v neskladju z Ustavo.

3. Pritožnice vlagajo pet ustavnih pritožb zoper pravnomočne sklepe o zavrženju tožb zoper odločbe BS o prenehanju kvalificiranih pravic. Uveljavljajo kršitve pravic iz 22.

in 23. člena Ustave, 6. in 13. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) ter iz 47. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina). Navajajo, da so imele zatrjevane kršitve človekovih pravic zanje hujše posledice na premoženjskem področju, poleg tega naj bi se v zadevah zastavljala pomembna ustavnopravna vprašanja, ki presegajo pomen konkretnih zadev. Pritožnice menijo, da jim je bilo protiustavno krateno sodno varstvo zaradi tega, ker o kršitvah ustavnih pravic, do katerih naj bi prišlo z odločbami BS o izrednih ukrepih, sodišči sploh nista odločali po vsebini, pač pa sta tožbe zavrgli. Navajajo, da glede na izpodbijane sklepe sodišč nimajo nobenega pravnega sredstva, s katerim bi lahko zavarovale svoje pravice in dokazovale, da pogoji za izrek izrednega ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti niso bili izpolnjeni. Nobena od bank naj ne bi vložila tožbe po 347. členu ZBan-1. Ta določba naj bi pravico do sodnega varstva imetnikom finančnih instrumentov izvotlila. Ustavno sodišče naj bi ugotovilo, da je ureditev nadomestnega odškodninskega sodnega varstva po 350.a členu ZBan-1 neučinkovita in kot taka v neskladju z Ustavo. Pritožnice trdijo, da je edino pravno sredstvo nekdanjih upravičencev iz kvalificiranih obveznosti neučinkovito in protiustavno. Spustijo se tudi v komentiranje osnutka zakona, ki naj bi bil v pripravi zaradi izpolnitve obveznosti Državnega zbora iz 3. točke izreka odločbe št. U-I-295/13. Ta naj ne bi zagotavljal učinkovitega sodnega varstva pritožnic zoper odločbe o izrednih ukrepih.

4. Pritožnice zatrjujejo, da zakon, ki naj bi odpravil ustavno nesprejemljiv položaj nekdanjih imetnikov finančnih instrumentov, še ni bil sprejet. Po njihovem mnenju to pomeni, da še vedno ni nobenega pravnega sredstva, s katerim bi lahko ti zavarovali svoje ustavne pravice, prizadete z odločbami o izrednih ukrepih. Prav za take primere naj bi v pravnem redu obstajali varovalki iz drugega odstavka 157. člena Ustave in 4. člena ZUS-1. Pritožnice štejejo, da bi sodišči lahko zavrgli njihove tožbe v subsidiarnem upravnem sporu le, če bi ugotovili in pojasnili, da lahko pritožnice uporabijo neko drugo pot (primarnega) sodnega varstva, ki je tudi učinkovita. Vrhovno in Upravno sodišče naj v tem pogledu svojih odločitev sploh ne bi obrazložili.

5. Izpodbijani sklepi naj bi bili arbitrarni (očitno napačni). To kritiko pritožnice utemeljujejo s stališčem, da naj bi 23. člen Ustave vsakomur, v čigar pravice je bilo z nekim upravnim aktom poseženo, zagotavljal učinkovito sodno varstvo – torej bi morale biti mogoče vložiti tožbo po 4. členu ZUS-1 tudi zoper upravni akt, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, če zoper njega ni s posebnim zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo. Zaradi ugotovljene protiustavnosti 350.a člena ZBan-1 in dejstva, da novi zakon še ni bil sprejet, naj bi bilo arbitrarno tudi sklicevanje sodišč na to, da imajo pritožnice odškodninsko tožbo po tem členu ZBan-1.

6. Pritožnice med drugim zatrjujejo kršitvi pravic iz 6. in 13. člena EKČP. Ker ti določbi ne zagotavljata več od 22. in 23. člena Ustave, je Ustavno sodišče te očitke pritožnic obravnavalo z vidika navedenih določb Ustave.

7. Pritožnice zatrjujejo kršitev pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Pravica do sodnega varstva pomeni zagotovitev učinkovite in celovite vsebinske sodne kontrole odločitve o pravicah in obveznostih, ki se konča z meritorno sodno odločbo.¹ Pritožnice bi morale biti upravičene do učinkovite in celovite meritorne sodne kontrole odločb BS o prenehanju njihovih kvalificiranih obveznosti. Trdijo, da tega v konkretnem primeru niso bile deležne in da iz obrazložitve odločitev Vrhovnega in Upravnega sodišča pravzaprav izhaja, da (učinkovitega) pravnega sredstva zoper odločbe BS nimajo.

8. Pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave ne pomeni pravice do točno določenega sodnega postopka, saj se sodno varstvo zoper odločitve državnih organov (tudi zoper upravne odločbe) lahko zagotavlja tudi v kakšnem drugem (npr. pravnem) postopku ali v postopku pred drugim (ne pa Upravnim) sodiščem in v obsegu, ki ustreza naravi pravnega razmerja.² Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-295/13 ugotovilo, da 347. člen ZBan-1 ni v neskladju z Ustavo. Prvi odstavek navedenega člena je aktivno legitimacijo za vložitev tožbe proti odločbi BS o izrednem ukrepu omejil le na banko, kateri je bil ukrep izrečen. Iz 121. in 122. točke obrazložitve navedene odločbe izhaja, da samo to, da je zakonodajalec sodno varstvo imetnikov kvalificiranih pravic v 350.a členu ZBan-1 uredil prek pravice do odškodnine, o kateri se odloča v sodnem postopku, še ne posega v pravico do sodnega varstva in s tega vidika z njo tudi ni v neskladju. Imetniki kvalificiranih pravic, kot so tudi pritožnice, lahko namreč tudi le z odškodninskim varstvom, o katerem se odloča v sodnem postopku, polno in celovito zavarujejo svoje premoženjske interese, ki so jih imeli na podlagi premoženjskega vložka v banke. Interes vlagateljev v banke je namreč tipičen premoženjski interes, prizadetost katerega je mogoče učinkovito sanirati s prisoditvijo polne denarne odškodnine.

9. Samo z zavrženjem njihovih tožb zoper odločbe BS o prenehanju kvalificiranih obveznosti torej pravica do sodnega varstva pritožnicam ni mogla biti kršena. Pomembno je, da je zakonodajalec zagotovil drugačno sodno varstvo. Pritožnice sicer pravilno opozarjajo na odločitev Ustavnega sodišča, s katero je bila ugotovljena protiustavnost 350.a člena ZBan-1 prav z vidika učinkovitosti pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Zakonodajalec namreč ni upošteval vseh značilnosti dejansko šibkejšega položaja bančnih vlagateljev kot (potencialnih) tožnikov v primerjavi z BS, s čimer je okrepil in potenciral že sicer obstoječe neravnotežje med

¹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-163/98 z dne 22. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 64/2000 in št. 91/2000 – popr., ter OdlUS IX, 294), 9. točka obrazložitve.

² Primerjaj z 12. točko odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-169/00 z dne 14. 11. 2002 (Uradni list RS, št. 105/02, in OdlUS XI, 231).

njimi in BS ter pomembno zmanjšal njihove možnosti za uspeh s tožbenimi zahtevki.³ Vendar je Ustavno sodišče zakonodajalcu naložilo, naj v šestih mesecih po objavi odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije ugotovljeno protiuustavnost odpravi. Poudarilo je, da mora Državni zbor poskrbeti za ureditev, ki bo omogočala ustavnoskladno uveljavitev pravice do sodnega varstva za vse morebitne že vložene in bodoče odškodninske tožbe v zvezi z izbrisom kvalificiranih pravic na podlagi ZBan-1.⁴

10. Niti potek roka, ki ga je Ustavno sodišče določilo zakonodajalcu v odločbi št. U-I-295/13, niti opozarjanje pritožnic, da jim v tem trenutku ni na voljo učinkovito sodno varstvo za obrambo pravic, prizadetih z izbrisom finančnih instrumentov v bankah, ne pomenita, da je Vrhovno sodišče pritožnicam z izpodbijanimi sklepi prekršilo pravico iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Ko sta Vrhovno in Upravno sodišče odločali o zavrženju tožb pritožnic v upravnem sporu, sta upravičeno upoštevali, da – kot izhaja tudi iz odločbe št. U-I-295/13 – izključitev njihove aktivne legitimacije za tožbo v rednem upravnem sporu ni ustavno sporna, subsidiarni upravni spor pa ni namenjen izpodbijanju upravnih odločb. Očitki, da to stališče nasprotuje pravici do sodnega varstva, so neutemeljeni glede na dejstvo, da v pravnem redu obstaja veljavna, čeprav še neizvršena, obveznost zakonodajalca, da ustvari za pritožnice učinkovito odškodninsko sodno pot. Subsidiarni upravni spor iz drugega odstavka 157. člena Ustave namreč ni namenjen temu, da bi se z njim nadomeščalo sodno varstvo, kadar bi Ustavno sodišče ugotovilo protiuustavnost v ureditvi načina izvrševanja pravice do sodnega varstva v posameznih vrstah sodnih postopkov.

11. Tudi očitki pritožnic, da izpodbijani sklepi kršijo jamstva pravice do obrazloženosti sodnih odločb, ki je samostojna prvina človekove pravice iz 22. člena Ustave,⁵ niso utemeljeni. Glede drugega učinkovitega sodnega varstva, ki naj bi bilo pritožnicam na voljo, sta namreč obe sodišči izrecno omenili odškodninsko varstvo v pravnem postopku. Sklicevanje Vrhovnega sodišča na odločbo št. U-I-295/13 je razumeti tudi kot odkazilo na zapoved zakonodajalcu iz te odločbe, naj odškodninsko varstvo uredi ustavnoskladno, tako da bo učinkovito. Prav tako ni mogoče pritrditi očitkom, da je bila pravica iz 22. člena Ustave pritožnicam kršena zato, ker so izpodbijani sklepi sodišč očitno napačni oziroma arbitrarni. Odrekanje možnosti subsidiarnega upravnega spora oziroma odkazovanje na drugačno (odškodninsko) sodno varstvo glede oseb, ki so v položaju kot pritožnice, namreč ne more biti očitno napačno, če se upošteva, da mora zakonodajalec urediti učinkovito odškodninsko varstvo zoper odločbe BS o izrednem ukrepu oziroma za sanacijo njihovega učinka.

³ Glej 1. točko izreka in 126. točko obrazložitve odločbe št. U-I-295/13.

⁴ Glej 3. točko izreka in 132. točko obrazložitve odločbe št. U-I-295/13.

⁵ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-302/09, Up-1472/09, U-I-139/10, Up-748/10 z dne 12. 5. 2011 (Uradni list RS, št. 43/11, in OdlUS XIX, 22), 9. točka obrazložitve.

12. Trditev pritožnic o kršitvi pravice iz 47. člena Listine ni mogoče vsebinsko obravnavati že zaradi njihove neobrazloženosti in pavšalnosti. Ustavno sodišče poleg navedenega teh očitkov ni moglo presojati tudi zato, ker jih pritožnice niso uveljavljale v pritožbah zoper sklepe Upravnega sodišča in so tako ostali materialno neizčrpani.

13. Ker očitno ne gre za kršitev ustavnih pravic, kot jih zatrjujejo pritožnice, senat ustavnih pritožb ni sprejel v obravnavo.

C.

14. Senat je sprejel ta sklep na podlagi drugega odstavka 55.b člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) ter prve alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: namestnik predsednice senata dr. Matej Accetto ter člana dr. Jadranka Sovdat in Marko Šorli. Sklep je sprejel soglasno.

dr. Matej Accetto
Namestnik predsednice senata