



VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE
Beethovnova ulica 10
1000 LJUBLJANA

ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI

347. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno 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 in 25/15 – ZBan-2)

Pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije poteka upravni spor v zvezi s pritožbo tožeče stranke: [REDACTED]

[REDACTED], zoper toženo stranko: **BANKA SLOVENIJE**, Slovenska cesta 35, Ljubljana, ki jo po pooblastilu guvernerja Boštjana Jazbeca kot predsednika Sveta Banke Slovenije zastopa Jasna Iskra, univerzitetna diplomirana pravnica s pravniškim državnim izpitom, zaradi **izrednega ukrepa prenehanja kvalificiranih obveznosti Nove Ljubljanske banke, d. d.**

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodniki Peter Golob kot predsednik ter dr. Erik Kerševan in Marko Prijatelj kot člana, prekinilo postopek odločanja o pritožbi in na podlagi 156. člena Ustave Republike Slovenije ter prvega odstavka 23. člena Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti 347. člena Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1).

I.

1. S sklepom I U 185/2014-10 z dne 3. 6. 2014 je sodišče prve stopnje zavrglo tožbo tožeče stranke (v nadaljevanju pritožnik) zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih, št. 24.20-021/13-010 z dne 17. 12. 2013, s katero je tožena stranka Novi Ljubljanski banki, d. d. (v nadaljevanju NLB, d. d.), odredila prenehanje vseh kvalificiranih obveznosti banke iz šestega odstavka 161. a člena ZBan-1.
2. Pritožnik je navedeno odločbo Banke Slovenije s tožbo v upravnem sporu izpodbijal zato, ker je bil lastnik podrejenih obveznic z oznako NLB26 in ISIN kodo SI00221103111, na podlagi te odločbe pa je obveznost NLB, d. d., po navedenih obveznicah prenehala. O tem je pritožnik prejel obvestilo, ki se je na odločbo Banke Slovenije sklicevalo, odločba pa temu obvestilu ni bila priložena.
3. Sodišče prve stopnje je pritožnikovo tožbo zavrglo ob smiselni uporabi 3. točke prvega odstavka 36. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), ki določa, da se tožba zavrže, če tožnik v svoji tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma, če po tem zakonu ne more biti stranka. Svojo odločitev je utemeljilo na stališču, da se po določbah 337. člena ZBan-1 sodno varstvo proti odločbam Banke Slovenije zagotavlja v postopku, ki je določen s tem zakonom, ta pa daje aktivno legitimacijo za vložitev tožbe v postopku sodnega varstva proti odločbi o izrednem ukrepu do vložitve tožbe le banki (347. člen ZBan-1). Določbe ZUS-1 se v teh postopkih tako smiselno uporabljajo le tedaj, če ZBan-1 ne določa drugače. Pritožnik kot imetnik obveznic, na katere se nanaša izpodbijani ukrep, zato po stališču sodišča prve stopnje glede na specialno ureditev v prvem odstavku 347. člena ZBan-1 ni aktivno legitimiran za vložitev tožbe proti odločbi kot upravnem aktu v smislu določb ZUS-1.
4. Pri tem je sodišče prve stopnje sprejelo stališče, da je izpodbijana odločba Banke Slovenije upravna odločba, s katero je tožena stranka v okviru izvrševanja upravne funkcije odločila o pravici, obveznosti ali pravni koristi banke kot nadzorovane osebe, torej upravni akt iz 2. člena ZUS-1. Obstoj upravnega akta pa preprečuje vložitev tožbe zaradi kršitev ustavnih pravic tožnika s posamičnim aktom ali dejanjem, zoper katerega ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (4. člen ZUS-1). Navedeno po stališču sodišča prve stopnje velja tudi v primeru, ko tožnik po specialni zakonski ureditvi nima legitimacije za vložitev tožbe na odpravo oziroma na ugotovitev nezakonnosti upravnega akta. Tožba na odpravo oziroma ugotovitev nezakonnosti odločbe o izrednih ukrepih je zato po presoji sodišča prve stopnje tudi na podlagi 4. člena ZUS-1 nedopustna, odločanje na njeni podlagi pa bi pomenilo obid določbe 347. člena ZBan-1, ki v postopku sodnega varstva tožbo tožnika izključuje.

5. Pritožnik zoper sklep sodišča prve stopnje vlaga pritožbo, v kateri med drugim uveljavlja, da so mu bile z navedeno uporabo in razlago določb ZUS-1 in ZBan-1 kršene ustavno zagotovljene človekove pravice iz 22., 23. in 25. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) ter pravice iz 6., 8. in 13. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju EKČP).

II.

6. Za odločitev Vrhovnega sodišča v predmetni zadevi je pomembna ureditev ZBan-1, ki opredeljuje naravo odločbe Banke Slovenije o izrednih ukrepih kot upravne odločbe (drugi odstavek 253. člena v povezavi s 330. členom ZBan-1) in možnosti sodnega varstva zoper to odločbo (337. člen in naslednji ZBan-1). Pri odločanju o navedeni pritožbi je za odločitev Vrhovnega sodišča ključna določba 347. člena ZBan-1, ki opredeljuje osebe, ki so upravičene vložiti tožbo zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih, kot je bila izdana v obravnavanem primeru. ZBan-1 je v navedenem členu taksativno opredelil osebe, ki lahko vložijo tožbo, ter pogoje za njeno vložitev. Vsebina te določbe je jasna in ob ustaljenih metodah razlage ne dopušča ustavnoskladne interpretacije, ki bi omogočila Vrhovnemu sodišču, da bi priznalo položaj upravičenega tožnika zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih tudi pritožniku ob odločanju o njegovi pritožbi zoper sklep Upravnega sodišča.
7. Ker 347. člen ZBan-1 jemlje pritožniku pravico do učinkovitega sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije, pri čemer pa jo zagotavlja drugim osebam, ki so v bistveno enakem položaju, je po mnenju Vrhovnega sodišča v neskladju s 14., 23. in 25. členom Ustave.
8. Ob tem Vrhovno sodišče poudarja, da gre v obravnavani zadevi za vprašanje spora, ki se po vsebini omejuje na presojo procesnih predpostavk za sodno varstvo, zato se mora Vrhovno sodišče s svojo zahtevo omejiti le na zahtevo po presoji določb ZBan-1, ki se v predmetnem upravnem sporu lahko uporabijo. Glede drugih - v upravnem sporu med strankami sicer tudi z vidika ustavnosti spornih - določb ZBan-1, Vrhovno sodišče ne more vložiti zahteve za oceno ustavnosti, saj za to niso podani ustavni in zakonski pogoji in se zato do njih z vidika skladnosti z Ustavo meritorno ne opredeljuje.

III.

9. Vrhovno sodišče meni, da dolžnost zagotavljanja učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih v obravnavani zadevi izhaja iz pravne ureditve Republike Slovenije in da postopek presoje tega ukrepa ni del prava Evropske unije. Ob tem tudi meni, da podlage za navedeno odločbo Banke Slovenije v bistvenem delu temeljijo na pravni ureditvi

Republike Slovenije in ne na pravu Evropske unije, zato je tudi presoja v tej zadevi del pristojnosti sodišč Republike Slovenije, ki morajo vsem upravičnim osebam zagotoviti pravico do enakosti pred zakonom ter do učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva. Temu pritrjujejo tudi Sklepni predlogi Generalnega pravobranilca, predstavljeni 18. februarja 2016, v zadevi C-526/14, Kotnik in drugi, o kateri odloča Sodišče Evropske unije na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-295/13-132 z dne 6. 11. 2014.

IV.

10. Vrhovno sodišče je seznanjeno z vsebino vloženih zahtev za oceno ustavnosti Varuha človekovih pravic, Državnega sveta in Okrožnega sodišča v Ljubljani, ki se med drugim prav tako nanašajo na vprašanje učinkovitega sodnega varstva lastnikov podrejenih obveznic in drugih vrednostnih papirjev v ureditvi ZBan-1. V svoji zahtevi se tako v izogib ponavljanju določenih argumentov in navedb, ki bi po nepotrebnem obremenjevalo postopek Ustavnega sodišča, omejuje na argumentacijo, ki dopolnjuje navedene zahteve in je pomembna za nadaljnje odločanje Vrhovnega sodišča v tem in drugih postopkih, ki bodo skladno z drugim odstavkom 23. člena ZUstS prekinjeni do odločitve Ustavnega sodišča.

V.

11. Vrhovno sodišče ugotavlja, da gre pri odločanju Banke Slovenije na podlagi pooblastila iz 253. člena in naslednjih ZBan-1 glede izrekanja izrednih ukrepov za upravni akt, ki v smislu 2. člena ZUS-1 javnopravno, enostransko in oblastveno v konkretnem ter posamičnem primeru posega v položaj več oseb. Med njimi so zanesljivo banke, na katere se izredni ukrep nanaša, ki jim je tudi zagotovljeno sodno varstvo (prvi odstavek 347. člen ZBan-1), pa tudi druge osebe (npr. osebe, ki jim je na podlagi odločbe prenehala funkcija članov uprav take banke), ki so po zakonu prav tako upravičene do izpodbijanja navedene odločbe v imenu banke, čeprav sicer niso več njeni zastopniki (drugi in tretji odstavek 347. člena ZBan-1). Poleg njih pa je tako iz samega zakona kot tudi iz posledic njegove uporabe v konkretnem primeru očitno, da je z navedeno odločitvijo lahko poseženo tudi v pravni položaj drugih oseb, med njimi lastnikov podrejenih obveznic. **S posegom v kvalificirane obveznosti banke se namreč nedvomno poseže v tem obveznostim skladna upravičenja lastnikov oziroma imetnikov vrednostnih papirjev (261. a in 261. c člen ZBan-1)¹. Ta poseg po vsebini pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave. Tem osebam pa sodno varstvo zoper odločbo Banke Slovenije ni zagotovljeno.**

¹ ZBan-1 opredeljuje pojem kvalificiranih obveznosti, na katere se nanašajo izredni ukrepi (prenehanje, konverzija) v šestem odstavku 261. a člena. Med kvalificirane obveznosti sodijo tudi obveznosti banke, ki izhajajo iz vrednostnih papirjev, katerih prenehanje je predmet upravnih sporov pred Vrhovnim sodiščem (podrejene obveznice in delnice).

12. Vprašanje, ali je taka zakonska ureditev poseganja v lastninsko pravico imetnikov vrednostnih papirjev skladna z Ustavo, presega dopustni obseg vprašanj, ki jih lahko v tem upravnem sporu zastavi Vrhovno sodišče. Vsekakor pa je po mnenju Vrhovnega sodišča za presojo zakonitosti takega poseganja v njihovo lastninsko pravico tem osebam treba zagotoviti učinkovito sodno varstvo, ki zagotavlja tudi funkcijo učinkovitega pravnega sredstva ter enakost v tej ustavni pravici. To terjata tako Ustava v 14., 23. ter 25. členu kot tudi EKČP v 6. členu v povezavi s 13. členom ter 1. členom Dodatnega protokola k EKČP, ki zagotavlja varstvo premoženja.

a) Protiustavnost z vidika 14. člena Ustave

13. Glede na zakonsko ureditev 347. člena ZBan-1 je očitno, da je pravni položaj imetnikov vrednostnih papirjev, v položaj katerih je bilo z odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih poseženo, glede možnosti uveljavljanja ustavne pravice do učinkovitega sodnega varstva bistveno drugačen od položaja drugih za tožbo po tem členu upravičenih oseb, čeprav so z vidika poseganja navedene odločbe Banke Slovenije v njihov pravni položaj v bistveno enakem položaju.
14. Banka, kateri je bilo z odločbo Banke Slovenije o izrednem ukrepu poseženo v pravni položaj, lahko kot pravna oseba varuje svoj pravni položaj s tožbo zoper navedeno odločbo, pri čemer jo v postopku zastopajo njeni zakoniti zastopniki, ki tudi odločijo o vložitvi tožbe. Če je z odločbo o izrednem ukrepu določeno, da prenehajo funkcije članov uprave banke (imenovanje izredne uprave, 256. člen ZBan-1), pa 347. člena ZBan-1 določa, da v sodnem postopku zoper navedeno odločbo banko zastopajo osebe, ki so jim zaradi odločbe o izrednem ukrepu prenehale funkcije članov uprave banke. Tako je navedenim osebam omogočeno sodno varstvo zoper odločbo Banke Slovenije ob varstvu interesa banke tudi za varstvo lastnega pravnega interesa, saj je odločba neposredno posegla tudi v njihov pravni položaj. Z uspehom v takem upravnem sporu bi torej ne bil izboljšan le položaj banke, temveč tudi njihov položaj.
15. Možnost sodnega varstva je dana (sicer omejeno) tudi imetnikom delnic banke, ki lahko izpodbijajo odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih prek pooblaščenih oseb, ki zastopajo banko (četrti odstavek 347. člena ZBan-1). Ta zakonska rešitev je bila uvedena zaradi tega, ker odločba o izrednih ukrepih lahko poseže v njihove pravice glede upravljanja banke, saj Banka Slovenije ob izrečenem izrednem ukrepu prevzame pristojnosti skupščine in nadzornega sveta banke (tako izrecno obrazložitev predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu - ZBan-1L, z dne 10. 10. 2013, EPA 1513-VI, str. 35). Navedena rešitev se torej nanaša na delničarje, ki ohranijo svoje delnice kljub izrednemu ukrepu Banke Slovenije.

16. Ob taki ureditvi pa imetniki vrednostnih papirjev, katerim je ista odločba posegla v ustavno varovano lastninsko pravico, sodnega varstva svojega pravnega položaja nimajo (tako 347. člen ZBan-1). Navedena možnost uveljavljati sodno varstvo zoper odločbo Banke Slovenije tako ni (niti omejeno) dana posameznemu imetniku vrednostnih papirjev, ki so z izrednim ukrepom prenehali veljati, kot je pritožnik v obravnavani zadevi. To ga postavlja v povsem neenak položaj v primerjavi z zgoraj navedenimi osebami, ki jim je pravica do sodnega varstva omejeno ali neomejeno dana (banka, nekdanji člani uprave, delničarji). Pritožniku je kot imetniku izbranih vrednostnih papirjev dana le možnost, da uveljavlja odškodninski zahtevek nasproti Banki Slovenije, pa še to pod zahtevnimi pogoji in omejitvami (350. a člen ZBan-1).
17. Neenakost v ustavni pravici temelji na razlogih, ki Vrhovnemu sodišču niso razvidni. Ker je s tem imetnik vrednostnih papirjev, ki so z izrednim ukrepom prenehali veljati, v bistveno neenakem pravnem položaju glede uresničevanja človekove pravice do učinkovitega sodnega varstva in to ne glede na dejstvo, da - za razliko od drugih upravičenih tožnikov - varuje svojo ustavno varovano lastninsko pravico, je po mnenju Vrhovnega sodišča neutemeljeno v neenakem položaju, s tem pa je kršena zahteva 14. člena Ustave. Zahtevana enakost oseb je po mnenju Vrhovnega sodišča v obravnavanem primeru utemeljena v 14. členu Ustave, saj pravica do učinkovitega sodnega varstva imetnikom vrednostnih papirjev sploh ni dana, in ne v 22. členu Ustave, ki določa enakost pravic tistih, ki položaj strank v postopkih že imajo.

b) Protiustavnost z vidika 23. in 25. člena Ustave

18. Učinkovito pravno sredstvo zoper upravne akte je v okviru sodnega nadzora nad odločanjem uprave mogoče zagotoviti predvsem v okviru učinkovitega sodnega varstva v upravnem sporu. Ta specifičen in učinkovit sodni postopek je predvidel že ustavodajalec (prvi odstavek 157. člena Ustave). Ta sodni postopek mora zato omogočiti, da se opravi celovita vsebinska presoja in da sodišče odloči na način, ki omogoča učinkovito varstvo pravnega položaja vseh oseb, ki so z določenim upravnim aktom prizadete v njihovem pravnem položaju.
19. Navedeno učinkovito sodno varstvo se po splošni ureditvi zagotavlja v upravnem sporu, kot ga ureja ZUS-1, ki zagotavlja več pomembnih vidikov učinkovitosti pravnega sredstva z upravnim aktom prizadeti osebi: sojenje specializiranega sodnega senata upravnega sodstva, polna vsebinska presoja izpodbijanega akta, pomembno in temeljno pooblastilo sodišču, da lahko v upravnem sporu nezakonit upravni akt tudi odpravi, itd. Navedeno učinkovito sodno varstvo pa je lahko zagotovljeno tudi na podlagi področnih zakonskih ureditev (*lex specialis*), vendar pa mora ustrezati zahtevam Ustave (23. v povezavi s 25. členom Ustave). Tako posebno sodno varstvo je urejeno tudi v ZBan-1.

20. V konkretnem primeru odločanja Vrhovnega sodišča o pritožbi je torej treba odgovoriti na vprašanje, ali je kljub izključitvi sodnega varstva po 347. členu ZBan-1 zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih osebi, ki je bila kot imetnik vrednostnih papirjev prizadeta v svoji lastninski pravici na podlagi te odločbe, zagotovljeno učinkovito sodno varstvo. Določba 347. člena ZBan-1 je lahko torej skladna z Ustavo, če tej osebi s tem ni bilo poseženo v pravico do učinkovitega sodnega varstva, ker ji je bilo namesto upravnega spora zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih zagotovljeno drugo učinkovito sodno varstvo.
21. Za presojo vprašanja, ali je pritožniku (in drugim imetnikom vrednostnih papirjev) ZBan-1 zagotovil učinkovito sodno varstvo v primeru izrečene odločbe Banke Slovenije o izrednih ukrepih, ki v njegov pravni položaj posegajo, je pomembna tudi vsebina pritožnikovih pravno varovanih upravičenj. Lastništvo vrednostnih papirjev daje lastniku različna upravičenja, ki presegajo zgolj njihovo (nominalno) vrednost, ta upravičenja pa lahko uresničuje toliko časa, dokler se ne odloči za odsvojitve teh vrednostnih papirjev ali izjemoma nastopi drug ustavno in zakonsko upravičen razlog njihovega prenehanja. Navedeno je povezano tudi s tem, da se taka upravičenja in njihov pomen - pa tudi sama vrednost vrednostnih papirjev - s časom lahko spreminjajo in je zato avtonomija volje njihovih lastnikov glede uresničevanja navedenih upravičenj oziroma odsvojitve vrednostnih papirjev (prodaje, konverzije, ipd.) toliko bolj pomembna. Navedeno seveda daje velik pomen tudi učinkovitemu sodnemu varstvu v povezavi s poseganjem v taka upravičenja ter svobodno voljo lastnika in terja vsebinsko presojo zakonitosti upravnega akta, ki vanje - in s tem v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave - posega. Ugotovljeni nezakonitosti akta pa morajo slediti posledice, ki nedopustni poseg v pravni položaj prizadete osebe učinkovito sanirajo.
22. Ureditev ZBan-1 je predvidela, da se imetniku vrednostnih papirjev namesto sodnega varstva zoper upravni akt, torej odločbo Banke Slovenije o izrednem ukrepu, zagotovi sodno varstvo le v postopku uveljavljanja povrnitve škode kot posledice takega ukrepa (350. a člen ZBan-1). **Vrhovno sodišče sicer meni, da je povračilo škode v pravdi primerno sredstvo za zahtevke oziroma prikrajšanja, ki so po svoji vsebini in naravi zgolj premoženjskopravne narave. Upravnosodno varstvo oseb, katerim je bilo z upravnim aktom poseženo v njihovo lastninsko pravico, pa bi lahko tako sodno varstvo nadomestilo le tedaj, če bi glede na naravo spora po pravnih učinkih lahko povsem enakovredno in učinkovito zavarovalo njihov pravni položaj.**
23. V danem primeru, kot že navedeno, se lastništvo vrednostnih papirjev ne odraža zgolj v njihovi vrednosti v določenem časovnem trenutku, torej v trenutku izdaje

odločbe Banke Slovenije o izrednih ukrepih, s katero je poseženo v lastninsko pravico imetnikov vrednostnih papirjev. Spor po 350. a členu ZBan-1 pa v samo veljavnost ukrepa ne more poseči, temveč omogoča zgolj povrnitev škode od Banke Slovenije, pa še to le v primeru, ko navedena oseba kot tožnik dokaže, da je „škoda, ki je nastala zaradi učinkov izrednega ukrepa, višja, kot bi bila v primeru, če izredni ukrep ne bi bil izrečen“². Spor po 350. a členu ZBan-1 je torej časovno in vsebinsko omejen z oblastveno odločitvijo, torej odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih, ki s posegom v veljavnost določenih vrednostnih papirjev (npr. delnic, podrejenih obveznic), zameji spor na čisto določen časovni trenutek in dejanske okoliščine, ki brez tega posega ne bi bile upoštevne niti z vidika višine samega prikrajšanja niti z vidika dolžnosti postavljanja določenega tožbenega zahtevka s strani imetnika izbrisanega vrednostnega papirja. Ob tem pa nekaterih za to presojo pravno pomembnih dejstev imetnik vrednostnega papirja niti ne more dokazovati oziroma izpodbijati, saj so - kot izhaja iz navedb obeh strank upravnega spora - posamezni dokumenti, ki bi bili podlaga za uveljavljanje odškodninskega zahtevka, z ukrepom prizadetemu imetniku nedostopni in označeni kot tajnost s strani Banke Slovenije. Imetnik izbrisanega vrednostnega papirja je kljub oblastvenemu posegu v njegovo lastninsko pravico tako postavljen v položaj, ko mora na pravno in dejansko omejen način uveljavljati (zgolj) odškodnino na podlagi ocene vrednosti odvzetega vrednostnega papirja v trenutku, ki ga z izdajo odločbe določi Banka Slovenije, ne da bi lahko dosegel povrnitev lastništva nad vrednostnim papirjem ali enakovredno odpravo posledic takega posega.

24. Navedena vprašanja učinkovitosti sodnega varstva po ZBan-1 se kažejo tudi iz dejanskih okoliščin danega primera, saj tožena stranka tako v odgovoru na tožbo kot na pritožbo sama poudarja, da že iz vsebine njene odločitve in ugotovitve o utemeljenosti izreka izrednih ukrepov izhaja, da v trenutku izreka ukrepa upravičenja navedenih upnikov iz kvalificiranih obveznosti v ekonomskem smislu sploh ne obstajajo (oziroma niso obstajala). To posledično pomeni, da bi bil njihov zahtevek za povrnitev škode v skladu s 350. a členom ZBan-1 v celoti neuspešen že z vidika ocene pravno priznane škode in to že na podlagi vnaprejšnje ocene rezultata tega sodnega varstva. Povedano drugače: po oblastvenem posegu, ki odvzame prizadeti osebi vrednostni papir v trenutku, ko je izhajajoč iz ugotovitve oblastvenega akta vreden najmanj, je sodno varstvo, po katerem bo tej osebi pod zahtevnimi pogoji dokazovanja lahko povrnjena največ ta vrednost, neučinkovito.
25. Vzpostavljeni pravni okvir glede možnosti povračila škode torej ne kaže na to, da je mogoče govoriti o (enako) učinkovitem sodnem varstvu, kot bi bila sicer ureditev pravice in možnosti izpodbijanja odločbe Banke Slovenije v upravnem sporu. Možnost omejenega uveljavljanja povračila škode na podlagi 350. a člena

2 Sodišče odloči o tem ob presoji dolžne skrbnosti organov Banke Slovenije iz 223.a člena ZBan-1.

ZBan-1 tako z vidika učinkovitosti sodnega varstva pritožnika v obravnavani zadevi ni zadostna³. Prav tako je glede na nejasno besedilo 350. a člena ZBan-1 vprašljivo, ali je lahko sama zakonitost akta Banke Slovenije sploh predmet presoje v postopku odločanja o škodi (vprašanje razmerja med prvim in tretjim odstavkom tega člena), pa tudi v kakšni meri in obsegu. Ob tem je treba poudariti, da je namesto specializiranega sodnega senata, ki je posebna kvaliteta upravnega sodstva, v takem primeru morebitna presoja zakonitosti akta prepuščena sodniku posamezniku splošne pristojnosti za odločanje v pravdi.

26. Po mnenju Vrhovnega sodišča odškodninsko varstvo v pravdi po 350. a členu ZBan-1 ni učinkovito sodno varstvo, ki bi lahko nadomestilo upravni spor zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih. Zato je omejitve upravičenih tožnikov iz 347. člena ZBan-1 povzročila poseg v pravico do učinkovitega sodnega varstva imetnika vrednostnih papirjev, ki je bil z navedeno odločbo prizadet v svoji lastninski pravici (23. in 25. člen Ustave). Ureditev sodnega varstva po 350. a členu ZBan-1 po svoji vsebini tako ne pomeni le načina uresničevanja sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije, temveč glede na njene značilnosti že posega v pravico do učinkovitega sodnega varstva imetnika vrednostnih papirjev. Vendar pa ureditev 350. a člena ni podlaga za odločanje Vrhovnega sodišča v tej zadevi, temveč zgolj vsebinsko vpliva na presojo Vrhovnega sodišča glede posega v ustavno pravico do učinkovitega sodnega varstva pritožnika, ki ga glede odločanja sodišča vzpostavlja 347. člen ZBan-1. Zato vprašanja ustavnosti 350. a člena ZBan-1 v povezavi s presojo, pod katerimi pogoji bi tako sodno varstvo lahko bilo učinkovito, Vrhovno sodišče v tem postopku ne more postaviti.
27. Poseg v pravico do učinkovitega sodnega varstva, ki ga določa 347. člen ZBan-1, bi bil sicer lahko dovoljen, če bi preстал ustavni test legitimnosti in test sorazmernosti (15. člen Ustave). Niti iz samega zakona niti iz argumentov zakonodajalca ob sprejemanju navedene zakonske ureditve pa ni videti ustavno dopustnega cilja, ki bi ga želel zakon s takim posegom zasledovati, saj je sicer dopustil sodno varstvo zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih drugim z zakonom legitimiranim tožnikom za varstvo njihovega pravnega položaja (banki, nekdanjim članom uprav ter delničarjem banke, 347. člen ZBan-1) in celo predvidel vpliv takega postopka sodne presoje navedene odločbe na odločanje o odškodninskih zahtevkih imetnikov vrednostnih papirjev (tretji odstavek 350. a člena ZBan-1). Ker ni razviden niti sam cilj, ni jasno, zakaj naj bi bil tak poseg

3 Tudi Ustavno sodišče ugotavlja, da se odškodninsko varstvo iz 350. a člena ZBan-1 pogojuje s kršitvijo dobrega strokovnjaka, kar pomeni, da ne zajema vseh položajev posega v pravice. Ob tem dodaja, da očitki pobudnikov vzbujajo resen dvom o ustavnosti te ureditve (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 z dne 6. 11. 2014, 27. točka obrazložitve).

nujen in v čem je navedeni ukrep primeren za doseg cilja, pri tem pa je test sorazmernosti v ožjem smislu še toliko bolj nejasen, saj ni videti ustavne pravice ali vrednote, ki bi posegu v pravico do učinkovitega sodnega varstva stala nasproti.

28. Po mnenju Vrhovnega sodišča je nesporno, da je legitimacija tožnika za tožbo v upravnem sporu zoper določen upravni akt vezana na obseg prizadetosti tega tožnika in da zato imetnik vrednostnih papirjev tudi ob ustavnoskladni možnosti dostopa do sodnega varstva ne bi mogel izpodbijati odločbe o izrednih ukrepih zoper banko v celoti, temveč zgolj v delih, ki vplivajo na njegov pravni položaj. Zato argumenti po zagotavljanju učinkovitosti ukrepa v celoti ne delujejo kot prepričljiv odgovor na to, zakaj se imetniku vrednostnih papirjev ne prizna pravica do sodnega varstva zoper odločbo Banke Slovenije v delu, ki vpliva na njegov pravni položaj. Prav tako kot argumenti za omejevanje učinkovitega sodnega varstva imetnika vrednostnih papirjev niso upoštevne trditve, ki so povezane z utemeljevanjem zakonitosti in sorazmernosti izrečenih ukrepov s strani Banke Slovenije, saj bi prav ta sodna presoja lahko bila izvedena šele ob možnosti, da bi imetnik vrednostnih papirjev sploh lahko sprožil spor zoper upoštevni del odločbe Banke Slovenije (npr. zakonitost in sorazmernost samega posega v kvalificirane obveznosti banke, vprašanja ustavnosti zakonske ureditve kot podlage za meritorno odločitev).

VI.

29. Glede na navedeno Vrhovno sodišče meni, da je ureditev 347. člena ZBan-1 protiustavna in predlaga, da jo Ustavno sodišče razveljavi ali pa, da ugotovi neustavnost te določbe in naloži Državnemu zboru, da navedeno protiustavnost odpravi.
30. Ob tem pa Vrhovno sodišče Ustavnemu sodišču tudi predlaga, da v primeru razveljavitve 347. člena ZBan-1 določi ustrezen način izvršitve svoje odločitve oziroma, da v primeru naložitve odprave protiustavnosti zakonske ureditve zakonodajalcu naloži ustavnoskladno razrešitev oziroma odpravo posledic že nastale situacije, ki je razvidna tudi iz obravnavane zadeve.
31. K temu predlogu Vrhovno sodišče vodi zavedanje o vrsti pravnih vprašanj, ki jih bo za zagotovitev ustavnoskladnega učinkovitega sodnega varstva treba urediti. Glede na sistemsko ureditev upravnega spora je za tožbo v upravnem sporu legitimirana le oseba, ki je v postopku izdaje upravnega akta že sodelovala kot stranka ali stranski udeleženec (prvi odstavek 17. člena ZUS-1), kar pa iz zakonskih razlogov ZBan-1, ki presegajo okvir tega upravnega spora, imetniku vrednostnih papirjev ni omogočeno. Ker pa to sodelovanje v predhodnem

postopku v primerih specialne zakonske ureditve ni nujen pogoj za zagotovitev sodnega varstva, bi navedeno vprašanje lahko razrešili z ustrezno določitvijo posebnega pravila za vložitev tožbe v okviru načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča (ali z zakonom v okviru odprave ugotovljene neustavnosti).

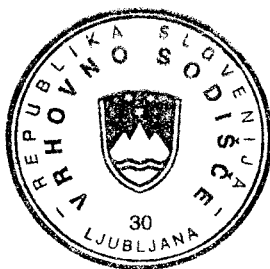
32. Vrhovno sodišče se ob tem zaveda težavnosti razreševanja potencialno velikega števila tožb, ki bi se lahko pojavile v danem primeru. Zato bi za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva potrebovali posebna pravila, ki bi ob zagotavljanju doseganja pravnomočnih odločitev v razumnem roku razrešila vprašanje ustreznega sodelovanja z izrednimi ukrepi prizadetih oseb v takih sodnih postopkih, pa tudi vzpostavila možnosti učinkovitega odločanja in ustreznih pooblastil za to pristojnega sodišča. Tudi v zvezi z omejenostjo sodnega varstva v upravnem sporu zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih (npr. v zvezi z omejenimi pooblastili sodišča po 350. členu ZBan-1) se namreč zastavljajo vprašanja učinkovitosti in s tem ustavnosti specialne ureditve sodnega varstva zoper tako odločbo Banke Slovenije, vendar to presega vsebino spora, ki ga vodi Vrhovno sodišče v obravnavani zadevi.
33. Prav tako pa Vrhovno sodišče tudi meni, da (splošni) upravni spor po ZUS-1 ne bi mogel sam po sebi razrešiti vseh nastalih prizadetosti lastninskih pravic imetnikov vrednostnih papirjev. Zastavlja se namreč vprašanje, ali bi bilo v upravnem sporu na podlagi pooblastil sodišča po ZUS-1 sploh mogoče (oziroma na kakšen način bi bilo mogoče) odpraviti določene posledice, ki iz izpodbijanega (dela) odločbe Banke Slovenije izvirajo, če bi sodišče presodilo, da je ta akt nezakonit (npr. ponovna vzpostavitev lastništva odvzetih vrednostnih papirjev, ki so prenehali veljati). Sodišče namreč v upravnem sporu po ZUS-1 ne more naložiti odprave vseh posledic, ki bi izvirale iz potencialno ugotovljene nezakonitosti posega Banke Slovenije, npr. v primeru, če na podlagi odločitve sodišča o nezakonitosti akta restitucija nezakonito odvzetega lastništva vrednostnih papirjev ne bi bila mogoča. Zato se Vrhovno sodišče ob poudarku, da je treba ustrezno urediti učinkovito možnost sodnega varstva v upravnem sporu, lahko strinja z zakonodajalcem, da je posledice nezakonitosti odločbe Banke Slovenije o izrednih ukrepih treba razrešiti tudi prek uveljavljanja odškodninskih zahtevkov v pravi, seveda na podlagi ustavnoskladne ureditve te možnosti.
34. Ob zavedanju možnosti, da se lahko na podlagi presoje sodišča o nezakonitosti ukrepov Banke Slovenije, pojavi veliko število s takimi ukrepi prizadetih lastnikov, pa Vrhovno sodišče meni, da bi se morala oblikovati posebna možnost razreševanja nastalih situacij prek posebnih mehanizmov, ki bi bili temu namenjeni, kot v primerih ugotovljenih številčnejših kršitev človekovih pravic. Navedeno sicer presega okvir predložene zahteve, ker pa bi se v primeru razveljavitve protiustavne ureditve 347. člena ZBan-1 in posledično ustavno

skladnega uveljavljanja sodnega varstva imetnikov vrednostnih papirjev v
upravnem sporu zoper odločbo Banke Slovenije o izrednih ukrepih nedvomno
pojavi kot primarno vprašanje, Vrhovno sodišče ob vloženi zahtevi opozarja tudi
na te vidike.

Ljubljana, 15. marec 2016

Predsednik senata:

Peter Golob, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom.
Podpis pristojnega delavca sodišča:

PRILOGE:

- PRITOŽBA
- SKLEP VRHOVNEGA SODIŠČA O PREKINITVI POSTOPKA Z DNE 15. 3. 2016
- IZPODBIJANI SKLEP UPRAVNEGA SODIŠČA RS I U 185/2014-10 Z DNE 3. 6. 2014
- ODLOČBA BANKE SLOVENIJE ŠT. 24.20-021/13-010 Z DNE 17. 12. 2013