



**Številka:** U-I-413/20-13

**Datum:** 8. 4. 2021

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Banke Slovenije, na seji 8. aprila 2021

odločilo:

**Člen 2 Zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 55/17) in drugi stavek 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) nista v neskladju z Ustavo.**

### OBRAZLOŽITEV

#### A.

1. Predlagateljica navaja, da vlaga zahtevo za oceno ustavnosti drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena Zakona o Banki Slovenije (v nadaljevanju ZBS-1), tretjega in četrtega odstavka 52.a člena ZBS-1, "kolikor se nanašata na pristojnost Računskega sodišča po drugem stavku druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1", in 2. člena Zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije (v nadaljevanju – ZBS-1C). Meni, da je upravičena z zahtevo začeti postopek za oceno ustavnosti na podlagi sedme alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS). Zatrjuje neskladje z 2., 3. in 23. členom ter prvim odstavkom 152. člena Ustave, 130. in 131. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU), 7. členom Protokola (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju Protokol št. 4), ki je priloga in sestavni del PDEU, 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 – v nadaljevanju Uredba o bonitetnem nadzoru) in 47. členom Uredbe (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta

in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL L 225, 30. 7. 2014 – v nadaljevanju Uredba o reševanju kreditnih institucij). Predlagateljica obširno opisuje potek revizije Računskega sodišča na podlagi izpodbijanih določb, ki je že bila v teku ob vložitvi zahteve za oceno ustavnosti.

2. V zvezi z ustavnim načelom samostojnosti oziroma neodvisnosti centralne banke se predlagateljica sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-283/00 z dne 13. 9. 2001 (Uradni list RS, št. 79/01, in OdlUS X, 151). Opozarja, da zahteva po neodvisnosti predlagateljice izhaja tudi iz pravnega reda Evropske unije (v nadaljevanju EU). Predlagateljica pojasnjuje svoj položaj udeleženke v Evropskem sistemu centralnih bank (v nadaljevanju ESCB) in v Enotnem mehanizmu nadzora (v nadaljevanju EMN) kot enem od stebrov bančne unije EU, v katerem si deli nadzorne pristojnosti nad slovenskimi bankami z Evropsko centralno banko (v nadaljevanju ECB). Ustavno zajamčeno samostojnost predlagateljica razlaga s pomočjo pravnih aktov EU, na katere se sklicuje v zahtevi. Navaja vsebino mnenj ECB o predlogih zakonodaje, ki bi določila pravila za revidiranje predlagateljice s strani Računskega sodišča. Pristojnost Računskega sodišča po drugem stavku druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 naj bi bila v neskladju z zahtevo po neodvisnosti centralne banke pri opravljanju njenih nalog in funkcij. Predlagateljica navaja, da se z Ustavo in pravnimi akti EU zajamčena samostojnost oziroma neodvisnost centralne banke nanaša na njeno celotno delovanje, tudi na vse njene nacionalne naloge, brez omejitve po različnih pravnih temeljih njenih pristojnosti in nalog, vključno z nadzorom poslovanja bank (pri tem obširno navaja predpise, ki urejajo oziroma so v preteklosti urejali njene pristojnosti).

3. Po mnenju predlagateljice iz dokumentov, ki so nastali pri konkretni reviziji, sledi, da se Računsko sodišče na podlagi izpodbijanih določb dejansko opredeljuje do posamičnih njenih preteklih odločitev pri izvajanju nadzora, ji očita nepravilnosti in nesmotrnosti, kar naj bi vplivalo na postopke nadzora (tudi prihodnje), ki jih izvršuje predlagateljica. Predlagateljica vztraja, da je njen položaj v razmerju do Računskega sodišča zaradi ustavno zagotovljene neodvisnosti in načela delitve oblasti drugačen kot pri drugih revidirancih, pri katerih naj bi revizija Računskega sodišča pomenila neke vrste notranji postopek preverjanja državne uprave, v katerem ne prihaja do kolizije različnih ustavnih dobrin. Če bi že po mnenju predlagateljice Računsko sodišče lahko revidiralo kvečjemu njeno "poslovanje" (prvi odstavek 52.a člena ZBS-1), pa naj bi drugi stavek druge alineje drugega odstavka istega člena omogočal po njenem mnenju nedopustno revizijo "delovanja" predlagateljice – torej njene nadzorniške funkcije (osnovne funkcije centralne banke) in konkretnih odločitev. Te protiustavnosti naj ne bi mogla omiliti ureditev iz tretjega odstavka 52.a člena ZBS-1, po kateri Računsko sodišče predlagateljici v zvezi z razkritimi nepravilnostmi in nesmotrnostmi v revizijskem poročilu poda le nezavezujoča priporočila. To naj bi v neskladju z načelom neodvisnosti centralne banke omogočalo pomembne posege v tekoče in prihodnje postopke nadzora, ki jih vodi predlagateljica. Tudi posredno vplivanje na odločanje centralne banke naj bi lahko krnilo njeno

samostojnost. Nestrokovno polemiziranje naj bi spodkopavalo zaupanje v predlagateljico, ki naj bi bilo bistveni element uspešnega delovanja denarnega sistema. V izpodbijani določbi predlagateljica razbere implicitno pričakovanje, da bo priporočila Računskega sodišča upoštevala in v prihodnje nadzorniške naloge opravljala v skladu z njimi. Predlagateljica torej meni, da bodo imela priporočila Računskega sodišča glede preteklih nepravilnosti in nesmotrnosti po vsebini učinek usmeritev predlagateljici za prihodnje izvrševanje nadzorniških nalog, kar naj bi pomenilo poseg tudi v postopke nadzora na podlagi predpisov prava EU oziroma vpliv na te postopke, predvsem na podlagi Uredbe o bonitetnem nadzoru. Izpodbijana določba naj bi iz podobnih razlogov Računskemu sodišču potencialno omogočala neomejen nadzor nad aktivnostmi reševanja bank in naj ne bi omejevala pristojnosti Računskega sodišča v zvezi s pristojnostmi Odbora za reševanje. Zato naj bi bil drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 v neskladju tudi s 130. členom PDEU, 7. členom Protokola št. 4, 19. členom Uredbe o bonitetnem nadzoru ter 47. členom Uredbe o reševanju kreditnih institucij. Predlagateljica Ustavnemu sodišču predlaga, naj prekine postopek odločanja o tej zahtevi za oceno ustavnosti in Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju SEU) zastavi več vprašanj za predhodno odločanje glede razlage navedenih pravnih aktov EU.

4. Drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 in 2. člen ZBS-1C naj bi bila v neskladju tudi z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave. Pravilnosti in smotrnosti "praks nadzora" naj ne bi bilo mogoče presojati ločeno od uporabe in razlage prava, saj naj bi bile prakse nadzora neločljivo povezane z uporabo prava.<sup>1</sup> Meje naj ne bi bilo mogoče jasno določiti. Predlagateljica v izpodbijani določbi ne najde kriterijev razločevanja med praksami nadzora ter uporabo in razlago prava. S tem naj bi bila odprta pot za arbitrarno odločanje Računskega sodišča o tem, katere konkretne nadzorniške naloge predlagateljice bodo predmet revidiranja. Predlagateljica tudi glede 2. člena ZBS-1C ugotavlja, da ne vsebuje primernih podrobnejših meril (po katerih bi se določalo, katera obdobja in kateri segmenti poslovanja predlagateljice bodo predmet revizije Računskega sodišča). Za obe izpodbijani določbi navaja, da omogočata povsem samovoljno ravnanje Računskega sodišča ter neomejeno svobodo določanja predmeta in obsega revizije. Bojazen predlagateljice naj bi potrjeval tudi predlog revizijskega poročila.

5. Drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 naj bi bil v neskladju tudi s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Zoper ocene in ugotovitve iz revizijskega poročila Računskega sodišča naj ne bi bilo sodnega varstva. Predlagateljica omenja odprte pravdne<sup>2</sup> in (pred)kazenske postopke v zvezi s svojimi nadzorniškimi odločitvami. Pričakuje vpliv opravljene revizije svojih nadzornih postopkov

---

<sup>1</sup> Te nejasnosti naj bi le še večalo dejstvo, da iz stališč, izraženih v postopku sprejemanja ZBS-1C, izhaja želja po presoji posamičnih nadzorniških odločitev predlagateljice v zvezi s sanacijo bank v letih 2013 in 2014 (torej posamičnih pravnih aktov, s katerimi se brez dvoma uporablja in razlaga pravo).

<sup>2</sup> Torej spore med predlagateljico in nekdanjimi imetniki izbrisanih kvalificiranih obveznosti bank.

na odločanje sodišč. Sodno varstvo naj bi bilo izvotljeno. V zvezi s tem predlagateljica izpostavlja položaj Računskega sodišča v ustroju državne oblasti. Izpodbijanemu predpisu očita, da Računskemu sodišču omogoča prevzem izvrševanja sodne funkcije – tega naj Ustava ne bi dovoljevala.

6. Ustavno sodišče je Državnemu zboru vročilo zahtevo predlagateljice. Obvestilo ga je, da mu skupaj z zahtevo vroča le nekatere od prilog predlagateljice oziroma da mu zaradi zaupnosti ne bo vročilo Osnutka revizijskega poročila Izvajanje nadzorstvene funkcije Banke Slovenije št. 3265-1/2019/89 z dne 3. 8. 2020, Predloga revizijskega poročila Izvajanje nadzorstvene funkcije Banke Slovenije št. 3265-1/2019/108 z dne 17. 9. 2020, ugovora predlagateljice z dne 25. 9. 2020 zoper Predlog revizijskega poročila in odziva predlagateljice (skupaj s spremno elektronsko pošto) z dne 21. 8. 2020 na Osnutek revizijskega poročila. Ustavno sodišče je ob tej priložnosti sporočilo Državnemu zboru, da se lahko z navedeno dokumentacijo seznanijo za namen priprave odgovora na zahtevo za oceno ustavnosti tako, da na Ustavno sodišče pošlje predstavnika, ki bo dobil možnost vpogleda vanjo. Državni zbor te možnosti ni izkoristil in tudi ni odgovoril na zahtevo za oceno ustavnosti.

## B. – I.

### **Upravičenost predlagateljice za vložitev zahteve, vsebina izpodbijane ureditve in obseg presoje ter opredelitev do predloga postavitve vprašanj za predhodno odločanje SEU**

7. Ker je eno od odločilnih vprašanj v tej zadevi vprašanje spoštovanja načela samostojnosti centralne banke iz prvega odstavka 152. člena Ustave, ni dvoma, da so izpolnjeni pogoji iz sedme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS za odločanje o predlagateljčini zahtevi.<sup>3</sup>

8. Predlagateljica navaja, da vlaga zahtevo za oceno ustavnosti drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1, tretjega in četrtega odstavka 52.a člena ZBS-1, kolikor se nanašata na pristojnost Računskega sodišča iz prej navedene določbe, in 2. člena ZBS-1C. Iz vsebine zahteve je jasno razvidno, da šteje predlagateljica pristojnost Računskega sodišča iz drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 za presojanje "pravilnosti in smotrnosti praks nadzora, ki jih je Banka Slovenija izvajala do 4. novembra 2014 in so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije," za v temelju protiustavno, ne glede na to, po katerih pravilih Računsko sodišče te presoje izvaja (ta pravila pa so med drugim urejena tudi v tretjem in četrtem odstavku 52.a člena ZBS-1). Predlagateljica navaja, da izpodbija tretji in četrti odstavek 52.a člena ZBS-1, ki celo njej v prid blažita splošno ureditev revizijskega

---

<sup>3</sup> Primerjaj z 8. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-283/00 in z 8. točko sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-168/17 z dne 20. 12. 2017 (Uradni list RS, št. 5/18).

postopka iz Zakona o Računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12 – v nadaljevanju ZRacS-1), le kolikor sta v zvezi s sporno pristojnostjo za presojo pravilnosti in smotrnosti nekaterih praks nadzora. Ustavno sodišče je štelo, da predlagateljica zahteva oceno ustavnosti drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 in 2. člena ZBS-1C, pri oceni učinkovanja teh določb pa je upoštevalo med drugim tudi tretji in četrti odstavek 52.a člena ZBS-1.

9. Prvi odstavek 52.a člena ZBS-1 določa, da Računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja predlagateljice v skladu z zakonom, ki ureja Računsko sodišče. V prvi do peti alineji drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 je navedeno, česa Računsko sodišče v okviru revidiranja pravilnosti in smotrnosti poslovanja predlagateljice ne sme revidirati. Prepoved revidiranja velja za: (a) dejanja, ki predstavljajo določanje in izvajanje denarne politike, v skladu s pravili, ki so jih določili organi odločanja ECB; (b) uporabo in razlago prava ter prakse nadzora, ki jih izvaja predlagateljica na podlagi ZBS-1 ali drugih predpisov ter v okviru EMN na podlagi Uredbe o bonitetnem nadzoru; (c) pristojnosti in dejanja predlagateljice, ki jih ta izvršuje kot sestavni del ESCB ali Eurosistema<sup>4</sup> ali kot članica Evropskega sistema finančnega nadzora, pri dejavnostih Evropskega bančnega organa, Evropskega odbora za sistemska tveganja in Enotnega mehanizma za reševanje; (č) vsako, celo posredno revidiranje ECB, drugih članic ESCB ali Eurosistema; in (d) dejavnosti neodvisnih mednarodnih revizorjev, ki so izbrani v skladu z 52. členom ZBS-1.<sup>5</sup>

10. V izpodbijanem drugem stavku druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 je vsebovana izjema od prepovedi revidiranja nadzornih aktivnosti predlagateljice. Računsko sodišče sme "presojati pravilnost in smotrnost praks nadzora, ki jih je Banka Slovenija izvajala do 4. novembra 2014 in so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije". Poleg te določbe (ki je bila uveljavljena z ZBS-1C) predlagateljica izpodbija še 2. člen ZBS-1C, ki se glasi: "Računsko sodišče lahko na podlagi 52.a člena zakona revidira pravilnost in smotrnost poslovanja Banke Slovenije tudi za obdobje zadnjih 15 let do uveljavitve tega zakona." Glede na navedeno je Ustavno sodišče v tej odločbi opravilo meritorno presojo ureditve, po kateri je Računsko sodišče pristojno za izvrševanje revizij smotrnosti in pravilnosti poslovanja predlagateljice v obdobju pred uveljavitvijo ZBS-1C (torej pred 21. 10. 2017). Gre za dva vsebinska sklopa poslovanja oziroma delovanja predlagateljice, ki pa se oba nanašata na njena pretekla ravnanja, opravljena pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve: (a) celotno poslovanje, to je vse dejavnosti in ravnanja predlagateljice, razen tistih, ki jih drugi odstavek 52.a člena ZBS-1 izrecno izvzema iz revizije Računskega sodišča, za obdobje zadnjih 15 let do uveljavitve

---

<sup>4</sup> Eurosistem sestavljajo ECB in nacionalne centralne banke držav članic EU, katerih valuta je EUR.

<sup>5</sup> Prvi odstavek 52. člena ZBS-1 določa, da računovodske izkaze predlagateljice revidira neodvisni mednarodni revizor, ki je izbran v skladu s prvim odstavkom 27. člena Protokola št. 4 za triletno obdobje.

ZBS-1C, torej za obdobje od 21. 10. 2002 do 21. 10. 2017,<sup>6</sup> in (b) posebej znotraj skupnega obsega preteklega poslovanja iz točke (a),<sup>7</sup> vendar v nekoliko zoženem časovnem razponu – prakse nadzora, ki jih je predlagateljica izvajala v obdobju od 21. 10. 2002 do 4. 11. 2014<sup>8</sup> in so vodile v porabo sredstev proračuna Republike Slovenije.

11. Pravni temelj za revidiranje preteklih praks nadzora je vsebovan v obeh presojanih določbah. Drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 je specialna določba. Vendar je le s pomočjo 2. člena ZBS-1C mogoče ugotoviti začetno časovno točko, glede na katero lahko Računsko sodišče začne revidiranje (tudi) nadzorniških praks predlagateljice (21. 10. 2002). Ureditve, po kateri lahko Računsko sodišče revidira (tudi) poslovanje predlagateljice po vključno 21. 10. 2017, torej po uveljavitvi ZBS-1C, predlagateljica ne izpodbija.

12. Tretji do sedmi odstavek 52.a člena ZBS-1 vsebujejo posebna pravila za revidiranje pravilnosti in smotrnosti poslovanja predlagateljice, ki deloma dopolnjujejo, deloma pa nadomeščajo splošni režim iz 29. člena ZRacS-1. Najpomembnejše razlike v primerjavi s splošno ureditvijo revizijskega postopka so v: (a) izključitvi dolžnosti predlagateljice (kot revidiranke), da v primeru v revizijskem poročilu razkritih nepravilnosti ali nesmotnosti predloži Računskemu sodišču odzivno poročilo o njihovem odpravljanju;<sup>9</sup> (b) izključitvi za predlagateljico celotnega sistema "sankcij" oziroma ukrepov Računskega sodišča iz 29. člena ZRacS-1, če odzivnega poročila revidiranca ni oziroma v njem ni izkazano zadovoljivo odpravljanje razkritih nepravilnosti ali nesmotnosti.<sup>10</sup>

13. V tej odločbi ni treba podrobno povzeti in opisati vseh pristojnosti predlagateljice po različnih (spreminjajočih se) pravnih podlagah, na katerih je temeljilo poslovanje, ki ga lahko Računsko sodišče revidira po izpodbijanih določbah. Nekateri izmed teh predpisov

---

<sup>6</sup> Vendar ne vključujoč zadnji navedeni datum.

<sup>7</sup> Drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 dejansko ureja časovno in predmetno ožjo podmnožico širše množice dejanskih stanj, ki jih ureja 2. člen ZBS-1C.

<sup>8</sup> Ne vključujoč zadnji navedeni datum. Dne 4. 11. 2014 je po drugem odstavku 33. člena Uredbe o bonitetnem nadzoru ECB začela opravljati svoje naloge po EMN, slovenski zakonodajalec pa je z ZBS-1C očitno želel preprečiti kakršnokoli revidiranje nadzora v okviru EMN.

<sup>9</sup> Računsko sodišče lahko predlagateljici na podlagi tretjega odstavka 52.a člena ZBS-1 poda v zvezi z nepravilnostmi in nesmotnostmi le priporočila. Predlagateljica se svobodno odloči, ali bo priporočila upoštevala; če namerava od njih odstopiti, mora o tem obrazloženo obvestiti Računsko sodišče. Na podlagi četrtega odstavka 52.a člena ZBS-1 Računsko sodišče o revizijskih razkritjih in morebitni obrazložitvi predlagateljice glede odstopa od priporočil nemudoma obvesti Državni zbor.

<sup>10</sup> Čeprav peti odstavek 52.a člena ZBS-1 izrecno določa le to, da Računsko sodišče nima pristojnosti pozvati k razrešitvi članov Sveta Banke Slovenije, ureditev iz tretjega odstavka istega člena, da predlagateljica ni zavezana niti predložiti odzivnega poročila, logično pomeni, da Računsko sodišče v primeru nestrinjanja predlagateljice z revizijskimi priporočili nima drugega orožja, kot je obvestilo Državnemu zboru, ki ga izrecno določa četrti odstavek 52.a člena ZBS-1.

še veljajo (npr. Zakon o bančništvu, Uradni list RS, št. 25/15 in 41/17 – ZBan-2, Zakon o potrošniških kreditih, Uradni list RS, št. 77/16 – ZPotK-2), nekateri pa so pred koncem obdobja, ki ga lahko revidira Računsko sodišče, prenehali veljati (npr. Zakon 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 – ZBan-1). Matični predpis, ki utemeljuje pooblastila in pristojnosti predlagateljice, je – in je bil v revidiranem obdobju – prav izpodbijani ZBS-1 (glej predvsem 11. do 14. člen, 15. člen, 22.b člen in 23. člen ZBS-1).

14. Vendar mora Računsko sodišče pri določanju preteklega delovanja predlagateljice, ki ga sme revidirati, vse določbe ZBS-1 (in zakonodaje nasploh) razlagati ob upoštevanju izvzetij iz drugega odstavka 52.a člena ZBS-1. Ta izvzetja Računskemu sodišču preprečujejo, da bi revidiralo institucije in telesa EU, druge članice ESCB oziroma poslovanje predlagateljice znotraj t. i. bančne unije in njeno poslovanje v razmerjih, kjer in ko dejansko ni bila več avtonomna centralna banka, pač pa zgolj še del ESCB in Eurosistema.<sup>11</sup>

15. Predlagateljica v zahtevi za oceno ustavnosti med drugim uveljavlja neskladje izpodbijane ureditve z več akti primarnega in sekundarnega prava EU. Zavzema se tudi za razlago Ustave s pomočjo prava EU. Skupno jedro teh očitkov je sklicevanje na pravila o neodvisnosti ECB in tudi bank članic ESCB (kot je predlagateljica),<sup>12</sup> kakor to neodvisnost na več področjih, na različne načine, in s pravnimi akti različnega ranga zagotavlja pravo EU (glej 130. člen PDEU, 7. člen Protokola št. 4, 19. člen Uredbe o bonitetnem nadzoru in 47. člen Uredbe o reševanju kreditnih institucij). Predlagateljica poleg tega Ustavnemu sodišču predlaga, naj SEU zastavi več vprašanj za predhodno odločanje.

16. Ko je zakonodajalec oblikoval ureditev revidiranja predlagateljice po Računskem sodišču, je poskušal slediti mnenjem ECB, predloženim v zakonodajnem postopku. ECB je vztrajala, da morajo za pristojnosti državne revizijske službe veljati številna varovala, zasnovana za zagotovitev skladnosti z načelom neodvisnosti centralnih bank (iz prava EU). Zlasti je izpostavljala, da taka revizija ne sme posegati v naloge predlagateljice, povezane z ESCB, oziroma v njene pristojnosti, ki jih ima kot del ESCB ali Eurosistema.<sup>13</sup>

17. V prejšnji točki obrazložitve omenjeni namen zakonodajalca je dobro viden iz gradiv, ki so nastala v zakonodajnem postopku. Vlada je tako v Predlogu zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije (skrajšani postopek EVA 2016-1611-0054, str. 9) pojasnila, da

---

<sup>11</sup> Kdaj gre za take primere, lahko izrecno izhaja že iz ZBS-1 (glej 10. in 11. poglavje ZBS-1), v vsakem primeru pa je treba pri sistemski razlagi drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 upoštevati pravo EU, zlasti pravila PDEU in Protokola št. 4.

<sup>12</sup> Lahko tudi drugih ustanov ali organov, ki so jim z nacionalno ureditvijo podeljene določene pristojnosti.

<sup>13</sup> Glej mnenje ECB z dne 13. decembra 2016 o revidiranju poslovanja Banke Slovenije (CON/2016/59).

novi 52.a člen ZBS-1 določa področja, ki so izvzeta iz revidiranja Računskega sodišča, "skladno z evropskimi predpisi". Po oceni Ustavnega sodišča sedanja dikcija drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 (izjeme od revidiranja), vključno z izpodbijanem drugim stavkom druge alineje ("izjema od izjeme"), celovito preprečuje Računskemu sodišču, da bi revidiralo izvrševanje nalog predlagateljice, ki so bile povezane z ESCB in s sodelovanjem predlagateljice v ustanovah in strukturah EU nasploh, posebej pa tudi področje skupnega nadzorniškega delovanja ECB in predlagateljice v okviru EMN in na podlagi Uredbe o bonitetnem nadzoru. V zvezi z nadzorom, še posebej bonitetnim, je posebej pomembno, da lahko Računsko sodišče izrecno presoja pravilnost in smotrnost le tistih praks nadzora, ki jih je Banka Slovenija izvajala do 4. 11. 2014 (ko je ECB začela izvrševati pristojnosti v zvezi z bonitetnim nadzorom bank). Do tega datuma pa 19. člen Uredbe o bonitetnem nadzoru, na katerega se sklicuje predlagateljica, za področje opravljanja bonitetnega nadzora (kakor ga je na podlagi nacionalnih predpisov že prej opravljal predlagateljica) ni bil pravno upošteven. Ne drži niti trditev, da lahko Računsko sodišče kakorkoli pregleduje dejavnosti predlagateljice na podlagi Uredbe o reševanju kreditnih institucij.<sup>14</sup> Računsko sodišče lahko sicer na podlagi izpodbijanih določb revidira še druge dele preteklega poslovanja predlagateljice, ne le praks v posamičnih in konkretnih postopkih nadzora. Vendar 130. člen PDEU in 7. člen Protokola št. 4 nista upoštevna za izvrševanje povsem nacionalnih pristojnosti predlagateljice, ki ne izhajajo iz teh dveh aktov.

18. V splošnem je mogoče zaključiti, da predlagateljica ni izkazala, da je v tej zadevi za odločitev o njenih očitkih treba upoštevati jamstva prava EU o neodvisnosti centralnih bank. Ta jamstva namreč veljajo le pri izvrševanju nalog in pristojnosti ECB in drugih članic ESCB,<sup>15</sup> ki temeljijo na primarnem in sekundarnem pravu EU, ki po drugi strani jamstva neodvisnosti vsebuje (kot je npr. skupna denarna politika, delovanje v okviru

---

<sup>14</sup> Ta uredba se po drugi točki 99. člena pretežno uporablja šele od 1. 1. 2016. Predvsem pa tretja alineja drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 prepoveduje, da bi Računsko sodišče posegalo v pristojnosti in dejanja, ki jih predlagateljica izvršuje kot sestavni del Enotnega mehanizma za reševanje. Člen 1 Uredbe o reševanju kreditnih institucij določa, da ta uredba določa enotna pravila in enotni postopek za reševanje določenih finančnih institucij, ki ga izvaja enotni odbor za reševanje, skupaj s Svetom in Komisijo ter nacionalnimi organi za reševanje v okviru Enotnega mehanizma za reševanje.

<sup>15</sup> SEU je v sodbi v zadevi *Evropska komisija proti Republiki Sloveniji*, C-316/19, 17. 12. 2020, 83. točka obrazložitve, pojasnilo, da je ESCB v pravu Unije izvorni pravni sistem, ki združuje nacionalne institucije (nacionalne centralne banke) in institucijo Unije (ECB) in ki zahteva tesno sodelovanje med njimi, pri čemer znotraj tega sistema prevladujeta drugačno razmerje in manj jasna ločnica med pravom Unije in nacionalnimi pravnimi redi. V tem zelo integriranem sistemu naj bi imele nacionalne centralne banke in njihovi guvernerji hibridni status, saj so sicer nacionalni organi, vendar organi, ki delujejo v okviru ESCB, ki ga sestavljajo nacionalne centralne banke in ECB.



EMN itd. ...).<sup>16</sup> Glede 130. člena PDEU taka razlaga njegovega učinka izhaja iz ustaljene sodne prakse. Tedanje Sodišče Evropskih skupnosti je že v zadevi *Komisija Evropskih skupnosti proti Evropski centralni banki*, C-11/00, z dne 10. 7. 2003, 134. točka obrazložitve, navedlo: "Po drugi strani, kot izhaja iz besedila člena 108 ES, so zunanji vplivi, pred katerimi namerava ta določba zaščititi ECB in njene organe odločanja, vplivi, s katerimi bi se lahko posegalo v opravljanje 'nalog', dodeljenih ECB s Pogodbo ES in Statutom ESCB." Kot je generalni pravobranilec poudaril v 150. in 155. točki sklepnih predlogov,<sup>17</sup> je "namen člena 108 ES v bistvu obvarovati ECB pred vsemi političnimi pritiski, da bi se ji omogočilo učinkovito uresničevanje ciljev, določenih za njene naloge, z neodvisnim izvrševanjem posebnih pooblastil, ki jih ima za to na podlagi Pogodbe ES in Statuta ESCB". Povsem jasno je SEU to stališče ponovilo na primer tudi v poznejši sodbi v zadevi *Peter Gauweiler in drugi*, C-62/14, z dne 16. 6. 2015, 40. točka obrazložitve, iz katere izhaja, da 130. člen PDEU varuje ESCB in njegove organe odločanja pred zunanjimi vplivi, ki bi lahko vplivali na izvajanje nalog, ki so ESCB podeljene s PDEU in Protokolom št. 4. Iz 130. člena PDEU naj bi izhajalo, da je ESCB neodvisen "pri izvajanju svojih pooblastil glede določanja in izvajanja monetarne politike Unije".

19. Predlagateljica sicer ne sprejema, da je zakonodajalcu izvzetje "evropskega elementa" iz obsega revidiranja dejansko uspelo. Pri tem opozarja na posredne učinke v smislu daljnosežnega in dolgotrajnega vpliva morebitnih izrečenih priporočil Računskega sodišča tudi na prihodnje izvrševanje nalog predlagateljice na področjih, ki jih sicer 52.a člen ZBS-1 izvzema iz revizije (na primer v okviru EMN). Vendar po mnenju Ustavnega sodišča takega vpliva ni oziroma ga ne sme biti, kar pa lahko zagotovi s svojim neodvisnim delovanjem sama predlagateljica. O potencialnem dolgotrajnem učinku priporočil Računskega sodišča, ki bi sprejelo določena stališča o nepravilnostih in nesmotrnostih ravnanja predlagateljice, bi bilo mogoče razpravljati le glede prihodnjega delovanja predlagateljice v postopkih iste vrste, kot so bili revidirani, in na katere bi se zadevna priporočila nanašala. Kot že navedeno, izpodbijane določbe, ki omogočajo Računskemu sodišču, da presoja pretekla ravnanja predlagateljice (najpozneje do 21. 10. 2017), ne omogočajo revizijske kontrole tedanjega poslovanja predlagateljice v okviru pravnih struktur EU. Zato tudi ne morejo vplivati na prihodnje poslovanje predlagateljice v okviru teh struktur.

---

<sup>16</sup> V tej zadevi se ni treba opredeliti do vprašanja razlage prava EU, ali je natančna vsebina jamstev neodvisnosti, ki so vsebovana za različna področja v različnih aktih različnih hierarhičnih ravni (npr. 130. člen PDEU, 19. člen Uredbe o bonitetnem nadzoru itd.), enaka.

<sup>17</sup> Generalni pravobranilec Francis Jacobs je v svojem mnenju poudaril, da neodvisnost ECB ni cilj sam po sebi, pač pa omogoča ECB, da učinkovito zasleduje svoj cilj zagotavljanja cenovne stabilnosti in, če to ne nasprotuje primarnemu cilju, podpore ekonomskim politikam tedanje Evropske skupnosti. Ustavno sodišče dodaja, da oba navedena cilja delovanja ECB (oziroma ESCB) temeljita neposredno v temeljnih pogodbah EU (v tedanjem 105. členu Pogodbe o Evropski skupnosti oziroma v 127. členu PDEU).

20. Glede predlagateljčinega predloga, naj Ustavno sodišče prekine postopek odločanja o zahtevi in predloži zadevo v predhodno odločanje SEU, Ustavno sodišče pojasnjuje, da pogoje, pod katerimi morajo sodišča držav članic zadevo predložiti SEU, ureja tretji odstavek 267. člena PDEU. Opustitev predložitve zadeve SEU mora biti skladna s sodno prakso SEU, izoblikovano po tretjem odstavku 267. člena PDEU (tretji odstavek 3.a člena Ustave). Po njej med drugim velja,<sup>18</sup> da lahko sodišče opusti predložitev, če ugotovi, (a) da je upoštevna določba prava EU že bila predmet razlage SEU<sup>19</sup> oziroma (b) da se pravilna uporaba prava EU ponuja tako očitno, da ne pušča prostora za noben razumen dvom.<sup>20</sup> Po oceni Ustavnega sodišča gre v obravnavani zadevi za prav tak primer. Glede na to Ustavno sodišče ni sledilo predlagateljčinemu predlogu in je izpodbijano ureditev presojalo le z vidika Ustave.<sup>21</sup>

## B. – II.

### **Načelo jasnosti in pomenke določljivosti predpisov (2. člen Ustave)**

21. Predlagateljica izpodbijani ureditvi (obema izpodbijanima določbama) očita neskladje z načelom jasnosti in pomenke določljivosti predpisov, ki je eno izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave.<sup>22</sup> To načelo zahteva, da so predpisi opredeljeni jasno in pomensko določljivo, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo. To ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi predpisi so tudi

---

<sup>18</sup> Za natančne pogoje glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1056/11 z dne 21. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 108/13, in OdlUS XX, 18), 12. točka obrazložitve.

<sup>19</sup> Glej zlasti sodbo SEU v združenih zadevah *Da Costa en Shaake NV in drugi proti Netherlands Inland Revenue Administration*, 28–30/62, z dne 27. 3. 1963.

<sup>20</sup> Glej zlasti sodbo SEU v zadevi *C.I.L.F.I.T.*, C-283/81, z dne 6. 10. 1982, 16. točka obrazložitve.

<sup>21</sup> Zelo jasna ločnica, kar se tiče upoštevnosti prava EU, med delovanjem predlagateljice v okviru ESCB in delovanjem predlagateljice pri izvrševanju povsem nacionalnih pristojnosti izhaja tudi iz sodbe SEU v zadevi *Evropska komisija proti Republiki Sloveniji*, 106. točka obrazložitve, v kateri je SEU navedlo, da "varstvo arhivov Unije, določeno v členu 2 Protokola o privilegijih in imunitetah, nikakor ne nasprotuje temu, da nacionalni organi v prostorih centralne banke države članice zasežejo dokumente, ki ne spadajo v arhive Unije" (torej tiste, ki glede na opredelitev arhivov EU oziroma arhivov ECB iz te sodbe niso dokumenti, povezani z izvajanjem nalog ESCB in Eurosistema, ne glede na to, ali so z izvajanjem teh nalog povezani dokumenti v posesti ECB ali v posesti nacionalne centralne banke).

<sup>22</sup> Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-159/07 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 51/10), 13. točka obrazložitve, in št. U-I-167/10 z dne 10. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 95/11), 5. točka obrazložitve. Primerjaj tudi z 12. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 (Uradni list RS, št. 6/18, in OdlUS XXIII, 1).

zakoni predmet razlage. Z vidika 2. člena Ustave postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo ustaljenih metod razlage ne moremo priti do jasne vsebine predpisa.

22. Predlagateljica navaja, da na podlagi drugega stavka druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 v praksi ni mogoča jasna razmejitev med "praksami nadzora" predlagateljice (za katere je izrecno določeno, da so podvržene reviziji Računskega sodišča) ter "uporabo in razlago prava" (ki v izpodbijani določbi nista izrecno omenjeni oziroma ju prvi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 brez izjem izvzema iz revizije). V izpodbijani določbi pogreša podrobnejša merila za tozadevno razločevanje. Vendar opisane protiustavne nejasnosti izpodbijani določbi ni mogoče očitati. Ne glede na to, ali je zakonodajalec želel vzpostaviti ločnico med nadzornimi praksami in razlago prava, mu to ni uspelo in tudi ni videti, kako bi mu moglo uspeli. Predlagateljica je svoje prakse nadzora v revidiranem obdobju lahko vzpostavljala in smela vzpostavljati le na podlagi pravnih pravil, ki so v tem obdobju usmerjala njeno delovanje.<sup>23</sup> Drugače povedano, "prakse nadzora", ki jih je predlagateljica oblikovala oziroma uvedla, so po naravi stvari lahko le pravno utemeljene prakse, tako v postopkovnem kot v materialnopravnem smislu. Da se je tega zavedal tudi zakonodajalec, izhaja iz dejstva, da je Računskemu sodišču naložil, naj preizkusi tako pravilnost kot smotrnost poslovanja predlagateljice, torej tudi navedenih praks nadzora (prvi odstavek 52.a člena ZBS-1 in 2. člen ZBS-1C).<sup>24</sup> Revidiranje pravilnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju (1. točka tretjega odstavka 20. člena ZRacS-1). Revidiranje pravilnosti praks nadzora predlagateljice nujno obsega tudi preverjanje skladnosti praks nadzora s predpisi, torej preverjanje pravilnosti uporabe in razlage materialnega in procesnega prava, kakor ga je predlagateljica uporabljala in razlagala pri nadzoru, ki se je (lahko) končal tudi z izdajo konkretnega in posamičnega pravnega akta. Izpodbijano določbo je v tem smislu torej mogoče razložiti.

23. Navsezadnje ni mogoče pritrditi očitku predlagateljice, da sta drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 in 2. člen ZBS-1C nejasna in pomensko nedoločljiva zato, ker ne vsebujeta meril, po katerih bi se odločalo, katere konkretne naloge predlagateljice bodo predmet revizije. To naj bi omogočalo arbitrarno in samovoljno ravnanje Računskega sodišča. Ti očitki ne držijo. Izpodbijani določbi sta glede revidiranih dejavnosti in obdobj povsem jasni (glej 11. do 14., 16. in 19. točko obrazložitve te odločbe). Računsko sodišče sme revidirati vse segmente poslovanja predlagateljice v zakonsko določenem revidiranem obdobju, razen tistih, ki so izrecno

---

<sup>23</sup> Primerjaj z 79. do 84. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-295/13 z dne 19. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 71/16, in OdlUS XXI, 28).

<sup>24</sup> To je v skladu z opredelitvijo nalog Računskega sodišča iz krovnega ZRacS-1: Računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev; revidira lahko pravilnost in smotrnost poslovanja, in sicer tako akt o preteklem kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev (prvi odstavek 20. člena ZRacS-1).

izvzeti. V razmerju med dvema oblastnima javnopravnima organoma možnosti enega od njiju, da si v jasno (čeprav lahko zelo široko) določenem okviru sam diskrecijsko izbira, katera konkretna ravnanja drugega organa bo revizijsko ocenjeval v posameznih obdobjih svojega dela, ni mogoče šteti za omogočanje samovolje oziroma arbitrarnosti.

24. Glede na navedeno drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 in 2. člen ZBS-1C nista v neskladju z načelom jasnosti in pomenke določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave.

25. Deloma še v okviru utemeljevanja očitkov kršitve 2. člena Ustave je predlagateljica tudi zatrjevala, da izpodbijana ureditev ne bi smela omogočati revidiranja njenih posamičnih in konkretnih odločitev pri izvajanju nadzora. Vse očitke te vrste Ustavno sodišče obravnava pri oceni njene skladnosti z ustavno pravico do sodnega varstva.

### B. – III.

#### **Načelo samostojnosti centralne banke (prvi odstavek 152. člena Ustave)**

26. Predlagateljica drugemu stavku druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 očita neskladje z drugim stavkom prvega odstavka 152. člena Ustave, ki določa, da je centralna banka samostojna v svojem delovanju in odgovarja neposredno Državnemu zboru. Predlagateljica meni, da se ustavno zajamčena samostojnost razteza na celotno delovanje centralne banke, torej tudi na opravljanje vseh nacionalnih nalog. Tudi podajanje formalno nezavezujočih priporočil Računskega sodišča naj bi neposredno kršilo načelo neodvisnosti predlagateljice. Predlagateljica trdi, da lahko do posega v njeno neodvisnost pride tudi le s posrednim vplivanjem na odločitve, ki so v njeni pristojnosti. Pri tem poudarja, da izpodbijana določba omogoča dajanje priporočil glede pravilnosti, smotrnosti in zakonitosti praks nadzora. To naj bi bilo očitno protiustavno revidiranje osnovne funkcije centralne banke, usmerjeno v posamične odločitve.

27. V številnih jurisdikcijah zakonodaja centralni banki zagotavlja neodvisni položaj ali večjo operativno avtonomijo. To še posebej velja za centralne banke, ki imajo izrecno določen cilj zagotavljanja stabilnosti cen.<sup>25</sup> Zagotavljanje neodvisnosti centralnih bank zaradi varstva javnega interesa uživa tudi v teoriji široko podporo. Gre za argument monetarne neodvisnosti, tj. neodvisnosti centralne banke pri izvrševanju monetarne politike, usmerjene k stabilnosti cen. Univerzalno priznana je tudi operativna neodvisnost nadzornika kot temeljno načelo učinkovitega nadzora bank. Načelo 2 Baselskega odbora za bančni nadzor,<sup>26</sup> ki deluje v okviru Banke za mednarodne poravnave,<sup>27</sup> določa, da

---

<sup>25</sup> R. M. Lastra, *International Financial and Monetary Law*, Oxford University Press, Oxford 2015, str. 67.

<sup>26</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Core Principles for Effective Banking Supervision* (september 2012), Temeljna načela za učinkovit bančni nadzor: "The supervisor possesses

mora biti bančni nadzornik operativno neodvisen, delovati po transparentnih postopkih, dobrem upravljanju in proračunskih procesih, ki ne spodkopavajo avtonomije. Imeti mora zadostne finančne vire in mora biti odgovoren za izvrševanje svojih dolžnosti ter uporabo svojih virov. Pravni okvir delovanja bančnega nadzora mora vsebovati nadzornikovo pravno varstvo. Pomen neodvisnega nadzora bančnega poslovanja poudarja tudi Mednarodni denarni sklad.<sup>28</sup>

28. Vendar pa monetarne neodvisnosti centralne banke in neodvisnosti nadzora bančnega poslovanja ni mogoče enačiti. Nasprotno, v teoriji med njima dosledno razlikujejo<sup>29</sup> in ugotavljajo, da je neodvisnost bančnega nadzora ožja od monetarne neodvisnosti,<sup>30</sup> saj je v prvi vrsti namenjena preprečitvi negativnih političnih in/ali tržnih vplivov, ki lahko učinkujejo na cilje finančnega nadzora.<sup>31</sup> Razlika je posledica dejstva, da nadzora bančnega poslovanja ne opravlja nujno centralna banka,<sup>32</sup> medtem ko je izvajanje monetarne neodvisnosti njena temeljna funkcija. Model monetarne neodvisnosti, ki je prevladal v zadnjih desetletjih, temelji na modelu nemške

---

operational independence, transparent processes, sound governance, budgetary processes that do not undermine autonomy and adequate resources, and is accountable for the discharge of its duties and use of its resources. The legal framework for banking supervision includes legal protection for the supervisor."

<sup>27</sup> Bank for International Settlement. Njena članica je tudi predlagateljica. Glej Zakon o članstvu Banke Slovenije v Banki za mednarodne poravnave (Uradni list RS, št. 59/96 – ZBSBMP).

<sup>28</sup> J. Viñals, J. Fiechter et al., The Making of Good Supervision: Learning to Say "No", IMF Staff Position Note SPN/10/08, 18. 5. 2010, str. 16.

<sup>29</sup> Npr. E. Ferran in V. Babis, The European Single Supervisory Mechanism, University of Cambridge Legal Studies Research Paper, št. 10 (2013), str. 16; R. M. Lastra, nav. delo, 2015, str. 94 in 138; R. M. Lastra in C. Goodhart, Interaction between monetary policy and bank regulation, In-depth analysis, European Parliament Directorate General for Internal policies, september 2015, str. 52; G. Ter Kuile, L. Wissink in W. Bovenschen, Tailor-made Accountability within the Single Supervisory Mechanism, Common Market Law Review, št. 1 (2015), str. 165. Quintyn in Taylor poudarjata, da je regulacijska in nadzorna neodvisnost tako pomembna za finančno stabilnost, kot je monetarna neodvisnost pomembna za monetarno stabilnost. M. Quintyn in M. W. Taylor, Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability, IMF Working Paper WP/02/46 (2012), str. 10.

<sup>30</sup> C. Zilioli in A. L. Riso, New tasks and central bank Independence: The Eurosystem Experience, v: P. Conti-Brown in R. M. Lastra (ur.), Research Handbook on Central Banking, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton 2018, str. 174.

<sup>31</sup> S. Lavrijssen in A. Ottow, The legality of independent regulatory authorities, v: L. Besselink, F. Pennings in S. Prechal (ur.), The Eclipse of the legality principle in the European Union, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2011, str. 73.

<sup>32</sup> O argumentih za opravljanje bančnega nadzora v okviru centralne banke in proti njemu glej R. M. Lastra, nav. delo, 2015, str. 124–126.

*Bundesbank*.<sup>33</sup> Gre za model z enim ciljem – monetarna stabilnost, enim instrumentom – monetarna politika in enim organom oziroma telesom, ki jo izvaja – centralna banka.<sup>34</sup> V primerjavi z modelom monetarne neodvisnosti je model neodvisnosti bančnega nadzora veliko kompleksnejši. Temeljne razlike med obema modeloma neodvisnosti so v ciljih, instrumentih, personalnem vidiku in naravi nadzorniškega dela.<sup>35</sup> Opravljanje nadzora bančnega poslovanja ima več ciljev, in sicer finančno stabilnost, varstvo potrošnikov, preprečevanje pranja denarja, pravila vodenja poslovanja. Ker je ciljev več, zahteva bančni nadzor ne le več različnih instrumentov, kot na primer makro bonitetni nadzor, konkurenco, krizni menedžment, likvidnostna posojila (ipd.), temveč tudi sodelovanje različnih deležnikov, kot so na primer centralne banke, zakladništva ali ministrstva za finance, nadzorne agencije (ipd.), tako supranacionalno kot mednarodno.<sup>36</sup> Nadzor bančnega poslovanja *stricto sensu* izvaja večje število osebja, ki opravljajo preglede in druge potrebne naloge. Drugače je pri izvajanju monetarne politike, kjer odločitve sprejema relativno majhna skupina članov organa odločanja. Postopka imenovanja članov organa odločanja centralne banke in drugih jamstev osebnega vidika monetarne neodvisnosti ni mogoče preslikati na nadzor bančnega poslovanja. Sprejeti enaka jamstva za bančne nadzornike bi bilo predrago in bi trajalo preveč časa.<sup>37</sup> Ne nazadnje se monetarna neodvisnost in neodvisnost bančnega nadzora razlikujeta tudi zaradi narave dela. Za izvajanje monetarne politike je značilna transparentnost delovanja, ki se kaže v poročanju parlamentu in v obveščanju javnosti o sprejetih monetarnih odločitvah. Nepogrešljivi element bančnega nadzora pa so poslovne in še posebej bančne skrivnosti, ki jih ni mogoče razkriti javnosti, še posebej zaradi stigmatiziranega učinka odkritja pomoči banki in tveganja bega vlog (t. i. *bank run*).<sup>38</sup>

29. Monetarna neodvisnost in neodvisnost bančnega nadzora pa se razlikujeta tudi v stopnji in intenzivnosti demokratičnega nadzora. Šibek demokratični nadzor, ki je sprejemljiv pri zagotavljanju stabilnosti cen pri izvrševanju monetarne politike,<sup>39</sup> je

---

<sup>33</sup> Ta model je prevzela tudi Republika Slovenija. To je razvidno že iz Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91 – ZBS), ki je bil sprejet še pred Ustavo. Med drugim je ustanovil Banko Slovenije (en organ), jo zavezal k zagotavljanju stabilnosti valute (en cilj) in ji naložil uravnavanje količine denarja v obtoku, kar je klasična vsebina monetarne politike (en instrument).

<sup>34</sup> R. M. Lastra, nav. delo, 2015, str. 94.

<sup>35</sup> R. M. Lastra in C. Goodhart, nav. delo, str. 52.

<sup>36</sup> R. M. Lastra, nav. delo, 2015, str. 94.

<sup>37</sup> Prav tam, str. 140.

<sup>38</sup> Goodhart ugotavlja, da je zagotavljanje odgovornosti in transparentnosti na področju bančnega nadzora posebej zapleteno, ker so pridobljene informacije praviloma zaupne in ker je uspeh nadzora bančnega poslovanja merjen z odsotnostjo finančnih propadov. C. Goodhart, *Regulating the Regulator – An Economist's Perspective on Accountability and Control*, v: E. Ferran in C. Goodhart, *Regulating Financial Services and Markets in the 21st Century*, Hart Publishing, Oxford 2001, str. 162–163.

<sup>39</sup> R. Zagradišnik, *Položaj Evropske centralne banke v pravnem redu Evropske unije*, doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2014, str. 158–165.

nesprejemljiv na področju bančnega nadzora, kjer lahko bančni nadzornik odločilno vpliva na položaj posamezne finančne institucije, potrošnikov in celo države.<sup>40</sup> Okvir demokratičnega nadzora pri izvajanju bančnega nadzora mora zato biti temu ustrezno okrepljen in sorazmeren z naravo in obsegom nadzorniških pristojnosti.<sup>41</sup>

30. Tudi pravo EU razlikuje med monetarno neodvisnostjo in neodvisnostjo bančnega nadzora. Monetarna neodvisnost ECB je zagotovljena v 130. členu in tretjem odstavku 282. člena PDEU ter 7. členu Protokola št. 4, torej na ravni primarnega prava EU,<sup>42</sup> medtem ko je neodvisnost bančnega nadzora zagotovljena v prvem odstavku 19. člena Uredbe o bonitetnem nadzoru, torej na ravni sekundarnega prava EU. Neodvisnost bančnega nadzora zahteva, da ECB in pristojni nacionalni organi, ki delujejo v okviru EMN, pri opravljanju nalog, ki se nanje prenesejo s to uredbo, ravnajo neodvisno.<sup>43</sup> Po drugi strani se v primarnem pravu EU zagotovljena neodvisnost ECB nanaša le na njene pristojnosti, podeljene s primarnim pravom (predvsem monetarna politika), v kar bančni nadzor ne sodi.<sup>44</sup> Neodvisnost ECB pri opravljanju nalog bančnega nadzora je mogoče razumeti le v kontekstu partikularnih ciljev bančnega nadzora, ki jih mora dosegati ECB.<sup>45</sup>

31. Ob opisanih stališčih pravne teorije in primerjalne judikature je ključno vprašanje, ali neodvisnost,<sup>46</sup> ki jo uživa predlagateljica po prvem odstavku 152. člena Ustave, obsega zgolj monetarno neodvisnost ali tudi neodvisnost pri izvajanju bančnega nadzora. Vprašanje je tesno povezano z ustavnopravno opredelitvijo centralne banke. To opredelitev je Ustavno sodišče opravilo že v odločbi št. U-I-283/00. V njej je med drugim

---

<sup>40</sup> M. Quintyn in M. W. Taylor, nav. delo, str. 30; E. Ferran in V. Babis, nav. delo, str. 17.

<sup>41</sup> E. Ferran in V. Babis, nav. delo, str. 17.

<sup>42</sup> Glej natančno analizo (monetarne) neodvisnosti in še posebej neodvisnosti ECB v R. Zagradišnik, nav. delo, str. 35–108.

<sup>43</sup> V pravni teoriji je sporno, ali ECB uživa pri opravljanju nadzora bančnega poslovanja prav tako neodvisnost kot pri izvrševanju nalog monetarne politike. V korist enačenju obeh neodvisnosti glede ECB glej B. Wolfers in T. Voland, *Level the Playing Fields: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, *Common Market Law Review*, št. 5 (2014), str. 1487; proti temu glej G. Ter Kuile, L. Wissink in W. Bovenschen, nav. delo, str. 165; E. Ferran in V. Babis, nav. delo, str. 16; N. Moloney, *European Banking Union: Assessing its risks and Resilience*, *Common Market Law Review*, št. 6 (2014), str. 1635 in 1637; R. M. Lastra, nav. delo, 2015, str. 271; S. L. Shaelou in P. L. Athanassiou, *National Report Cyprus*, v: Gy. Bándi et al. (ur.), *European Banking Union, Congress Proceedings Vol. 1*, Wolters Kluwer, Budapest 2016, str. 279. Tudi nemško Zvezno ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je ECB podeljena neodvisnost le za njen primarni cilj, to je zagotavljanje stabilnosti cen, in je ni mogoče širiti na druge politike. Glej zlasti odločitve BVerfGE 89, 155 (208 in nasl.); 97, 350 (368 in nasl.); 142, 123 (220 in nasl.); 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 z dne 18. 7. 2017 (103).

<sup>44</sup> Glej 18. točko obrazložitve te odločbe.

<sup>45</sup> E. Ferran in V. Babis, nav. delo, str. 16.

<sup>46</sup> Ni mogoče šteti, da želi Ustava v 152. členu z uporabo besede samostojnost odstopiti od pomena, ki se sicer primerjalno pripisuje bolj uveljavljenemu pojmu neodvisnosti.

sprejelo stališče, da Ustava ne določa izrecno nalog centralne banke in ima torej zakonodajalec pri določanju pooblastil centralne banke široko polje proste presoje,<sup>47</sup> da pa sta dve zgodovinsko izoblikovani funkciji centralne banke (funkcija banke bank in funkcija uravnavanja količine denarja v obtoku<sup>48</sup>) temeljni za učinkovito izvajanje nalog centralne banke in hrbtenica denarne politike.<sup>49</sup> Ustavno sodišče je za primer, da zakon centralni banki ne bi dal vsaj navedenih funkcij (pristojnosti), ki se v teoriji in primerjalnem pravu štejeta za bistveni, navedlo, da potem taka banka v pravem pomenu besede ne bi bila centralna banka, ne glede na poimenovanje – ti funkciji sta torej vsebina ustavnega pojma "centralna banka".<sup>50</sup> Ustavno sodišče je nadaljevalo s stališčem, da bi se vprašanje kršitve prvega odstavka 152. člena Ustave v zvezi z drugim odstavkom 3. člena Ustave postavilo, če zakonodajalec pri določanju funkcij nacionalne centralne banke tej ne bi določil vsaj minimalnega obsega funkcij, ki jo karakterizirajo kot centralno banko.<sup>51</sup> Izpodbijani zakon je zaradi posega v ustavno določeno samostojnost centralne banke razveljavilo, ker je posegal v njeno pristojnost, da samostojno predpisuje oziroma določa ukrepe denarne politike, za katere šteje, da so potrebni.<sup>52</sup>

32. Ustava v 152. členu ne postavlja zahteve, da bi morala centralna banka opravljati tudi nadzor bančnega poslovanja.<sup>53</sup> Nadzor bančnega poslovanja ne sodi v minimalni obseg funkcij, ki jih mora imeti centralna banka, da jo je mogoče šteti za centralno banko v smislu prvega odstavka 152. člena Ustave. Zato ne bi bilo protiustavno, če bi zakonodajalec te naloge ali del teh nalog prenesel na neko tretje telo.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/00, 14. točka obrazložitve.

<sup>48</sup> To je treba razumeti širše kot vse instrumente, ki so v prvi vrsti namenjeni zagotavljanju stabilnosti cen, torej vodenju monetarne politike.

<sup>49</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/00, 13. točka obrazložitve.

<sup>50</sup> Prav tam. Prvotni *raison d'être* za ustanovitev centralne banke sta bila izdaja denarja in financiranje države, vendar se je razlog skozi čas spreminjal. Glej na splošno C. Goodhart, *The Evolution of Central Banks*, MIT Press, Cambridge 1988. Naloge centralnih bank skozi čas se spreminjajo. To je ugotovilo že ameriško prizivno sodišče v svoji sodbi *NML Capital, Ltd. v. Banco Central de la Republica Argentina*, 652 F 3d 172, 175 (2nd Cir 2011). Za poglobljeno analizo nalog centralnih bank glej R. M. Lastra, *Central Banking and Banking Regulation*, London School of Economics and Political Science, London 1996, str. 249–286.

<sup>51</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-283/00, 14. točka obrazložitve.

<sup>52</sup> Prav tam, 20. in 22. točka obrazložitve.

<sup>53</sup> Primerjalnopravno to vprašanje ni enotno rešeno. Ne le, da centralne banke niso nujno tudi bančni nadzorniki, v nekaterih jurisdikcijah imajo enega samega nadzornika za celotni finančni sektor, spet v drugih imajo razdrobljen sistem več nadzornikov za posamezne finančne sektorje. Več R. M. Lastra, nav. delo, 2015, str. 112.

<sup>54</sup> Primerjaj tudi s 15. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-283/00.



33. Iz ugotovitve, da nadzor bančnega poslovanja<sup>55</sup> ni pristojnost oziroma naloga, ki opredeljuje ustavni pojem centralne banke, logično sledi, da samostojnost (neodvisnost) centralne banke iz prvega odstavka 152. člena Ustave ne obsega neodvisnosti bančnega (ali drugega) nadzora, temveč monetarno neodvisnost, tj. neodvisnost centralne banke pri izvrševanju monetarne politike. Samostojnost iz prvega odstavka 152. člena Ustave se torej ne razteza na celotno delovanje centralne banke, kot to zatrjuje predlagateljica, temveč le na minimalni obseg funkcij, ki jih mora imeti centralna banka, da jo je mogoče šteti za centralno banko v smislu prvega odstavka 152. člena Ustave. To samo po sebi še ne pomeni, da ni smotrno ali koristno, da je predlagateljica pri opravljanju svojih nalog nadzora bančnega poslovanja neodvisna.<sup>56</sup> Pomeni le, da neodvisnost opravljanja nadzorniških nalog ni zagotovljena z Ustavo.

34. Ko je tako, drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1, ki določa, da lahko Računsko sodišče presoja pravilnost in smotrnost nekaterih praks nadzora, ni v neskladju s prvim odstavkom 152. člena Ustave.

## B. – IV.

### **Pravica do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave)**

35. Predlagateljica drugemu stavku druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 očita neskladje z ustavno pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Bistvo tega dela zahteve je v oceni, da izpodbijana določba pooblašča Računsko sodišče, da se vpleta v presojo vprašanj, ki so v sodni pristojnosti, in celo prevzema izvrševanje sodne funkcije. Računsko sodišče naj bi na podlagi izpodbijane ureditve smelo podajati lastne ugotovitve o zakonitosti konkretnih aktov (nadzorniških odločitev) predlagateljice, s čimer naj bi prevzelo vlogo sodne oblasti in pomembno vplivalo na tekoče pravdne in (pred)kazenske postopke v zvezi s temi konkretnimi akti. Predlagateljica te trditve utemeljuje s citiranjem delov iz predloga in osnutka revizijskega poročila Računskega sodišča (glej 6. točko obrazložitve te odločbe). Posebej izpostavlja nevarnost prejudica v odškodninskih postopkih, ki so jih ali jih še bodo zoper predlagateljico sprožili nekdanji imetniki kvalificiranih obveznosti bank<sup>57</sup> (postopki iz 25. in 45. člena Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, Uradni list RS, št. 72/19 – v nadaljevanju ZPSVIKOB). Meni celo, da je njeno sodno varstvo izvotljeno zaradi velike nevarnosti, da bodo sodišča v postopkih po ZPSVIKOB jemala priporočila Računskega sodišča (sprejeta na podlagi izpodbijane revizijske pristojnosti) za podlago svojih odločitev.

---

<sup>55</sup> Po sklepanju z večjega na manjše še toliko manj nadzor poslovanja nebančnih subjektov, ki ga utegne zakonodajalec zaupati centralni banki.

<sup>56</sup> Njeno neodvisnost na splošno zagotavlja 2. člen ZBS-1.

<sup>57</sup> V nadaljevanju nekdanji imetniki.

36. Po izpodbijani zakonski ureditvi sme Računsko sodišče revidirati – presoјati pravilnost in smotrnost – odločitve predlagateljice (skupaj s postopkom, po katerem so bile sprejete), ki so imele za posledico porabo sredstev proračuna Republike Slovenije v naslednjem vzročno-posledičnem smislu: predlagateljica je pri opravljanju nadzora sprejela odločitve ali stališča, ki so pri državi povzročila odločitev za finančni vložek v nadzorovani subjekt<sup>58</sup> ali za sprejem kakšne finančne obveznosti nasproti tretjim osebam, vendar zaradi lajšanja položaja oziroma zaradi reševanja nadzorovanega subjekta,<sup>59</sup> v konkretnem primeru pa je to sosledje odločitev nazadnje pripeljalo do porabe sredstev proračuna – torej do proračunskih izdatkov (dano posojilo, vzpostavitev kapitalskega deleža države, plačilo zapadlega poročja itd.).<sup>60</sup> Ključno je, da gre za izdatke proračuna zaradi sanacije oziroma v zvezi s sanacijo kršitve, grožnje ali pomanjkljivosti, ki je bila ugotovljena v nadzornem postopku predlagateljice.<sup>61</sup> V tem okviru sme Računsko sodišče revidirati tudi vrsto odločitev predlagateljice pred in med sanacijo bank v letih 2013–2014, ko je prišlo do izbrisa njihovih finančnih instrumentov ter do velike državne dokapitalizacije slovenskih bank.<sup>62</sup>

37. Pravica iz sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave vsakomur jamči, da o njegovih pravicah in dolžnostih brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Po ustaljeni ustavnosodni presoји pravica do sodnega varstva zagotavlja možnost predložitve zadeve sodišču, ki bo v zadevi v razumnem času vsebinsko (meritorno) odločilo. Gre torej za jamstvo odločitve o pravicah in obveznostih oziroma odločitve o tem, ali je tožbeni zahtevek po materialnem pravu utemeljen ali neutemeljen.

---

<sup>58</sup> Npr. dokapitalizacija ali dolžniško financiranje banke v težavah.

<sup>59</sup> Npr. poročje države za izdane obveznice Družbe za upravljanje terjatev bank, d. d., Ljubljana, na podlagi katerih je ta pridobila sredstva za odkup "slabih terjatev" od bank. Prevzem poročjenske obveznosti seveda še ni poraba javnih sredstev.

<sup>60</sup> Štetu je treba, da je praksa nadzora predlagateljice vodila v porabo proračunskih sredstev, če je nadzorstvena odločitev vsebinsko jasno in nedvoumno povezana s poznejšo, čeprav formalno avtonomno odločitvijo javnega subjekta o porabi javnih sredstev (in to tudi v primeru, ko je javni subjekt po lastni presoји izbral med več možnostmi ravnanja). Ni namreč mogoče prezreti, da je odločitev države, da bo vplačala sredstva dokapitalizacije, "svobodna in avtonomna" le v zelo pogojnem smislu, če je glede na ugotovitve predlagateljice alternativa dokapitalizaciji bil stečaj banke, ki bi povzročil sistemsko nevarnost za finančni sistem.

<sup>61</sup> Veliko takih izdatkov temelji na Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12, 104/15, 26/17 in 27/17 – popr. – ZUKSB).

<sup>62</sup> Glej npr. Poročilo Banke Slovenije o vzrokih za nastali kapitalski primanjkljaj bank in vlogi Banke Slovenije pri tem kot bančnega regulatorja, sanaciji bank v letih 2013 in 2014, o učinkovitosti sistema korporativnega upravljanja bank v državni lasti in načinu reševanja posledic kapitalske neustreznosti poslovnih bank, marec 2015, dosegljivo na [www.bsi.si/publikacije/sanacija-bank-20132014/porocilo-banke-slovenije-za-drzavni-zbor-marec-2015](http://www.bsi.si/publikacije/sanacija-bank-20132014/porocilo-banke-slovenije-za-drzavni-zbor-marec-2015) (1. 12. 2020).

38. Vendar prvi odstavek 23. člena Ustave ne zahteva samo gole razrešitve spora, torej odločitve o utemeljenosti tožbenega zahtevka. Zahteva tudi, da je pot, po kateri se pride do tega cilja, poštena, kar pomeni, da mora biti postopek, s katerim se uresničuje sodno varstvo, tudi vsebinsko učinkovit. Ureditev civilnih pravnih postopkov v pravni državi se namreč ne sme zadovoljiti s tem, da bo v sodnem postopku odločeno na kakršenkoli način in da bosta s tem spet vzpostavljeni gotovost in pravna varnost, ampak mora čim bolj zagotavljati, da bo v teh postopkih resnično zagotovljeno pravno varstvo tistemu, ki je pravi nosilec sporne pravice materialnega prava.<sup>63</sup> Iz prvega odstavka 23. člena Ustave izhaja tudi, da je sodišče neodvisno pri vodenju postopka, ugotavljanju dejanskega stanja in pri uporabi materialnega prava. To pomeni, da bi bila zakonska določba ali njena razlaga, ki bi sodišče vezala na mnenje drugega državnega organa, v neskladju s pravico do sodnega varstva.<sup>64</sup> Ustavno jamstvo nevezanosti sodišča pri odločanju pa se razteza tudi preko ugotavljanja dejstev in uporabe materialnega prava in, denimo, zahteva, da končno presojo utemeljenosti razlogov, ki narekujejo odločitev o zavrnitvi dostopa ali o omejenem dostopu stranke do tajnih podatkov, upoštevni za pravdni postopek, opravi sodišče.<sup>65</sup>

39. Čeprav še ni jasno, po katerih postopkovnih pravilih se bodo vodili odškodninski spori nekdanjih imetnikov zoper predlagateljico,<sup>66</sup> je glede na ustaljeno presojo Ustavnega sodišča jasno, da bodo ta pravila morala zagotavljati, da bodo ti sodni postopki – in nasploh katerikoli sodni postopki, v katerih se bodo kakorkoli obravnavala vprašanja zakonitosti in ustreznosti nadzorniških odločitev predlagateljice, ki jih sme revidirati Računsko sodišče – z vidika pravice do sodnega varstva pošteni in učinkoviti. *Ex post* nadzor Računskega sodišča nad porabo sredstev državnega proračuna prek presoje pravilnosti in smotrnosti delovanja predlagateljice ne pomeni, da lahko Računsko sodišče spremeni, razveljavi ali odpravi posamične akte, ki jih je predlagateljica sprejela v okviru svojega delovanja, ali da lahko nanje naveže za predlagateljico neugodne pravne posledice (kot npr. v odškodninskem sporu). To je pridržano le neodvisnemu in nepristranskemu sodišču v postopkih take ali drugačne sodne kontrole njenih odločitev. Bojazen predlagateljice, da bodo sodišča slepo, brez dejanske vsebinske presoje, sledila morebitnim zanjo neugodnim ugotovitvam Računskega sodišča, ne utemelji niti tega, da izpodbijana ureditev posega v pravico do sodnega varstva. Ustavno sodišče namreč ne more izhajati iz vnaprejšnje domneve, da bodo sodišča ravnala v neskladju s svojim ustavnim položajem in pristojnostmi.

---

<sup>63</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-161/10 z dne 9. 12. 2010 (Uradni list RS, št. 107/10, in OdlUS XIX, 10), 6. točka obrazložitve. Glej tudi A. Galič, Ustavno civilno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana 2004, str. 129 in 131.

<sup>64</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-108/00 z dne 20. 2. 2003 (Uradni list RS, št. 26/03, in OdlUS XII, 49), 9. in 10. točka obrazložitve.

<sup>65</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-134/10 z dne 24. 10. 2013 (Uradni list RS, št. 92/13, in OdlUS XX, 9), 26. in 31. točka obrazložitve.

<sup>66</sup> Predlagateljica je vložila zahtevo za oceno ustavnosti ZPSVIKOB.

40. Drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 očitno ni v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

## B. – V.

### Preostali očitki

41. Predlagateljica sicer navaja, da sta izpodbijani določbi v neskladju tudi z načelom delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave,<sup>67</sup> oziroma to načelo in tudi prepoved povratne veljave pravnih aktov (prvi odstavek 155. člena Ustave) omenja v besedilu oziroma v nekaterih podnaslovih svoje zahteve.<sup>68</sup> Vendar ostanejo te navedbe na pavšalni ravni oziroma neobrazložene. Predlagateljica jih ne podkrepi z argumentacijo, ki bi kakorkoli preseгла očitke, na katere je Ustavno sodišče že odgovorilo v okviru ocene skladnosti sporne ureditve s prvim odstavkom 23. člena in prvim odstavkom 152. člena Ustave.

42. Glede na zgoraj navedeno 2. člen ZBS-1C in drugi stavek druge alineje drugega odstavka 52.a člena ZBS-1 nista v neskladju z Ustavo.

## C.

43. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Jadek Pensa.

dr. Rajko Knez  
Predsednik

---

<sup>67</sup> Na str. 11 zahteve.

<sup>68</sup> Glej strani 22, 24, 25, 29 in 32.