

RS  
USREPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

**Številka:** U-I-64/22-9  
U-I-65/22-11  
**Datum:** 10. 3. 2022

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude družbe NKBM, d. d., Maribor, ki jo zastopa Odvetniška družba Ketler in partnerji, o. p., d. o. o., Ljubljana, in pobude družbe Addiko Bank, d. d., Ljubljana, in drugih, ki jih vse zastopa Branka Sedmak, odvetnica v Ljubljani, na seji 10. marca 2022

sklenilo:

**Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje Zakona o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih (Uradni list RS, št. 17/22).**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Pobudnice, deset bank, ki imajo dovoljenje Banke Slovenije za opravljanje bančnih storitev, izpodbijajo Zakon o omejitvi in porazdelitvi valutnega tveganja med kreditodajalci in kreditorejmalci kreditov v švicarskih frankih (v nadaljevanju ZOPVTKK) v celoti. Zatrjujejo njegovo neskladnost z 2. in 155. členom Ustave, ker naj bi zakon protiustavno povratno posegal v civilnopravna razmerja (kreditne pogodbe v švicarskih frankih), ki so že bile v celoti izpolnjene oziroma izčrpane, oziroma naj bi posegel v še veljavne kreditne pogodbe, pa tudi v kreditne pogodbe, o katerih je že bilo pravnomočno razsojeno. V slednjem primeru naj bi tako šlo tudi za neskladje s 158. členom Ustave. Neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave naj bi bilo podano, ker naj bi zakonodajalec vse kreditne pogodbe v švicarskih frankih uredil enako in za vse predvidel, da vsebujejo nepošten oziroma nedopusten pogodbeni pogoj, kar po mnenju pobudnic ne drži. Taka ureditev ne upošteva različnosti pravnih položajev in z njimi povezane pojasnilne dolžnosti, ki je bila v določenih primerih izpolnjena. Pobudnice naj bi prav tako bile prikrajšane za možnost sodnega varstva, da bi v sodnem postopku lahko dokazale, da

pretvorba v posameznem primeru ni upravičena, ker je bila izpolnjena pojasnilna dolžnost. ZOPVTKK naj bi bil zaradi tega v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Posameznim določbam ZOPVTKK pobudnice očitajo, da so pojmovno in vsebinsko nejasne ter terminološko neusklajene s področno zakonodajo. ZOPVTKK naj bi imel tudi pravno praznino, ker npr. ne določa roka, ko morajo kreditorejalcem vrniti podpisano pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij. Pobudnice menijo še, da je kršen 2. člen Ustave, ker je naložene obveznosti objektivno gledano nemogoče uresničiti v predpisanih rokih. Pri tem opozarjajo, da podatkov o vseh kreditorejalcih nimajo več, ker so jih morale uničiti.

2. Pobudnice menijo, da je zakonodajalec protiustavno posegel v pogodbeno svobodo, varovano v 35. členu Ustave, ko je kogentno določil prenovo kreditnih pogodb in vključitev valutne kapice v pogodbe. Za tak poseg pa naj zakonodajalec ne bi imel ustavno dopustnega cilja. Ureditev iz 6. člena ZOPVTKK, po kateri morajo kreditodajalci v škodo svojega premoženja poplačati morebitno preplačilo, skupaj z zamudnimi obrestmi, ki tečejo od dneva nastanka preplačila, po mnenju pobudnic pomeni poseg v pravico do zasebne lastnine, varovano v 33. in 67. členu Ustave. Šlo naj bi za odvzem premoženja brez nadomestila, kar je v nasprotju tudi s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. ZOPVTKK po mnenju pobudnic posega tudi v njihovo svobodno gospodarsko pobudo, varovano v 74. členu Ustave, pri čemer poseg ne more prestati testa sorazmernosti. ZOPVTKK nalaga kreditodajalcem številne obveznosti od priprave predpisane dokumentacije do vrnitve preplačila in izročitve zemljiškoknjižnih dovolil, ureditve razmerij s poroki, prevzemniki dolgov itd. Na drugi strani zakonodajalec ni kreditorejalcem predpisal niti roka, do katerega morajo vrniti podpisane pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij. Tudi Evropska centralna banka (v nadaljevanju ECB) naj bi opozarjala, da je treba upoštevati pošteno porazdelitev bremena med vsemi deležniki, da se prepreči moralno tveganje v prihodnosti.

3. Nesorazmerne so po mnenju pobudnic tudi sankcije, ki jih je predpisal zakonodajalec za kršitev zakonskih določb, med katerimi je predpisan celo odvzem dovoljenja banki za opravljanje bančnih storitev. Taka sankcija je po prepričanju pobudnic tudi v neskladju s pravom Evropske unije (v nadaljevanju EU). Določbe o sankcijah in nadzoru naj bile poleg tega nejasne in naj bi odstopale od načela individualizacije sankcij, predpisovale naj bi objektivno odgovornost za prekrške in omogočale novo (dvojno) globo za isto kršitev.

4. Pobudnice posebej uveljavljajo, da je ZOPVTKK v neskladju s pravom EU. Izpodbijana ureditev naj bi pomenila nedovoljeno omejitev prostega pretoka kapitala ter svobode ustanavljanja in opravljanja storitev. Posebej sporna naj bi bila možnost odvzema dovoljenja, saj je prezrto, da je v določenih primerih za odvzem dovoljenja izključno pristojna ECB. Tudi sicer pravo EU varuje pred retroaktivno veljavo pravnih aktov, posegi v pravico do zasebne lastnine in svobodo poslovanja. Zato je izpodbijana ureditev ne le v neskladju z Ustavo, temveč tudi s pravom EU, še posebej pa z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016).

5. Pobudnice predlagajo, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanega zakona. Po mnenju pobudnic bo končna odločitev Ustavnega sodišča lahko učinkovita le, če bo Ustavno sodišče izvrševanje izpodbijanih določb predhodno zadržalo, saj izpodbijani zakon določa izjemno kratke roke za naložena opravila. Pobudnice naj bi bile tako izpostavljene naložitvam sankcij, ker vseh opravil objektivno gledano ni mogoče opraviti. Pobudnice naprej pojasnjujejo škodljive posledice za vsako izmed njih. Te se kažejo v zahtevi po oblikovanju rezervacij za predvidena izplačila, zelo visokih operativnih stroškov za izvedbo vseh naloženih opravil in krčenju drugih opravil zaradi prerazporeditev virov na zakonsko naložena nova opravila. Opozarjajo, da ne razpolagajo z ustreznimi programskimi orodji za zahtevane izračune, za številne že realizirane pogodbe pa sploh ne razpolagajo z vhodnimi podatki, ki so podlaga za opravo izračunov. Škodljive posledice naj bi jim nastale tudi zato, ker opravljenih izplačil ne bi mogle zahtevati nazaj, saj bi bila izplačila opravljena na podlagi ZOPVTKK, pri tem se sklicujejo na 9. točko obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-25/22 z dne 10.2. 2022 (Uradni list RS, št. 17/22). Prav tako bi pobudnice morale izročiti zemljiškoknjžna dovolila za izbris hipoteke, kar bi lahko nepovratno vodilo do izgube prednostne poplačilne pravice, ki je zaradi varstva drugih upnikov in zaupanja v zemljiško knjigo ne bi bilo mogoče ponovno vzpostaviti, pa čeprav bi Ustavno sodišče presodilo, da je ZOPVTKK v neskladju z Ustavo. Nepovratne posledice naj bi nastale tudi v odprtih izvršilnih postopkih, saj morajo pobudnice v skladu s petim odstavkom 7. člena ZOPVTKK zaradi prenove pogodbe ustrezno prilagoditi in delno umakniti predlog za izvršbo, kar bi lahko pomenilo tudi zastaranje posameznih terjatev. Pobudnice opozarjajo tudi na širše posledice, ki ne bi nastale le njim. Že v zakonodajnem postopku naj bi bilo opozorjeno, da lahko zaradi predpisane sankcije v krajšem obdobju več bank ostane brez dovoljenja za opravljanje bančnih storitev, kar bi pomenilo nepopravljive posledice za prebivalce in gospodarstvo kot tudi za finančno stabilnost Republike Slovenije. Finančni učinki izpodbijane zakonske ureditve bi lahko povzročili restrukturiranje bank in odpuščanje delavcev, s tem pa izgubo njihove socialne varnosti (prim. 13. točka obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-210/21 z dne 30. 9. 2021). Glede na nove naloge se pomembno vpliva tudi na položaj Banke Slovenije (finančno in organizacijsko), kot naj bi opozorila tudi ECB. Do nepovratne izgube časa in sredstev, vključno s sredstvi, ki jih država namenja za delovanja sodstva (27. točka obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-4/20 z dne 5. 3. 2020, Uradni list RS, št. 19/20), bi prišlo zaradi 10. člena ZOPVTKK, na podlagi katerega bi kreditorejmalci umaknili tožbe, s katerimi so uveljavljali zahtevke zoper banke. Izplačilo preplačil pa bi v primeru ugotovljene protiustavnosti ZOPVTKK vodilo v številne nove sodne postopke, v katerih bi banke opravljena plačila zahtevale nazaj. Izključena pa ni po mnenju pobudnic niti odškodninska odgovornost države po 26. členu Ustave zaradi sprejetja protiustavnega zakona. Na drugi strani pobudnice menijo, da za drugo stran, tj. kreditorejmalce, nepopravljivih škodljivih posledic zadržanje izvrševanja ne bi povzročilo. Edina posledica naj bi tako bil zamik izplačila preplačila, vendar pa že četrti odstavek 5. člena ZOPVTKK določa zakonske zamudne obresti od nastanka preplačila do izplačila preplačila. Pobudnice opozarjajo še, da imajo kreditorejmalci na razpolago učinkovita pravna sredstva za uveljavitev nepoštenih pogodbenih pogojev, tudi v izvršilnih postopkih, pri slednjih je mogoče izposlovati tudi

odlog izvršbe. Iz podobnih razlogov, s katerimi pobudnice utemeljujejo predlog za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanega zakona, predlagajo tudi, naj Ustavno sodišče odloči o zadevi absolutno prednostno.

6. Ustavno sodišče je pobudi vročilo Državnemu zboru s pozivom, naj se opredeli do predloga za začasno zadržanje izpodbijanega zakona. Državni zbor v roku, ki ga je določilo Ustavno sodišče, na poziv ni odgovoril.

7. Svoje mnenje o predlogu za začasno zadržanje je posredovala tudi Vlada. Meni, da je predlog utemeljen, in predlaga, naj Ustavno sodišče zadrži izpodbijani zakon v celoti. Pojasnjuje, da je že v zakonodajnem postopku opozarjala na protiustavnosti, pomanjkljivosti in škodljivosti ZOPVTKK, kot tudi, da nasprotuje pravu EU. Glede predloga za začasno zadržanje meni, da se strinja z navedbami pobudnic o težko popravljivih škodljivih posledicah, dodaja pa, da že samo sprejetje zakona pomeni težko popravljive škodljive posledice, saj enostransko urejanje pogodbenih razmerij ruši zaupanje v pravo ter vpliva na varnost naložb v Republiki Sloveniji in na z njo povezane bonitetne ocene. Izpodbijani zakon naj bi tako vplival na celotno gospodarstvo in makroekonomsko stabilnost Republike Slovenije kot tudi na njen mednarodni ugled. Vlada opozarja še na posledice, ki bi lahko nastopile zaradi kršitve prava EU in za katere je odgovorna Republika Slovenija, kot tudi na kršitve ratificiranih mednarodnih pogodb, ki urejajo medsebojno spodbujanje ter zaščito naložb in jih je Republika Slovenija sklenila z državami lastnikov nekaterih kreditodajalcev po ZOPVTKK.

## B.

8. Po prvem odstavku 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehtata med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe sploh ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo. Ko Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju, je njegova presoja omejena na oceno možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic v navedenih primerih. Pri odločanju na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS torej Ustavno sodišče vsebine zatrjevane protiustavnosti izpodbijanega predpisa (še) ne presoja, ne glede na to, kako očitna naj bi bila protiustavnost.

9. Izvrševanje morebiti protiustavnega ZOPVTKK bi povzročilo več težko popravljivih ali celo nepopravljivih škodljivih posledic, ki jih je mogoče razvrstiti v več skupin.

10. Prva skupina škodljivih posledic se nanaša na pobudnice. Kot izhaja iz ZOPVTKK, morajo banke v roku 60 dni od njegove uveljavitve pripraviti ustrezno dokumentacijo (predlog pogodbe o medsebojni ureditvi razmerij, nov amortizacijski načrt in izračun preostanka dolgov) in jo vročiti kreditojemalcem (4. člen ZOPVTKK) ter v 30 dneh od njenega podpisa kreditojemalcu vrniti morebitno preplačilo, izročiti zemljiškoknjižno dovolilo za izbris hipoteke, če pa dolg po novem izračunu še ni bil poplačan, nadaljevati pogodbeno razmerje (6. člen ZOPVTKK). O teh opravilih morajo banke poročati Banki Slovenije enkrat mesečno, najkasneje do desetega v mesecu (11. člen ZOPVTKK). ZOPVTKK tako nalaga pobudnicam številna opravila, ki so glede na obseg kreditnih pogodb v švicarskih frankih objektivno gledano povezana z operativnimi stroški, kot denimo pripravo programske opreme za izračune, pregled dokumentacije, pridobivanje podatkov o kreditojemalcih, ki niso več komitenti pobudnic, obveščanje oziroma vročanje dokumentacije kreditojemalcem, prerazporejanje zaposlenih in zaposlitev novih delavcev zaradi povečanega obsega dela. Ob tem je treba upoštevati še, da so banke dolžne uporabiti instrumente za uspešno in pravočasno zmanjšanje obsega nedonosnih posojil in za predvidena izplačila kreditojemalcem oblikovati ustrezne rezervacije. Iz presoje Ustavnega sodišča že izhaja, da prizadevanja in stroški ter organizacijske priprave za izvedbo določenih opravil, ki jih nalaga izpodbijana zakonska ureditev, lahko pomenijo težko popravljive škodljive posledice.<sup>1</sup> Prav tak je tudi obravnavani primer. Operativni stroški bank in njihovo prizadevanje za opravo nalog po ZOPVTKK bi bili v primeru, da bi Ustavno sodišče ugotovilo, da je ZOPVTKK v neskladju z Ustavo, težko popravljivi.

11. V drugi skupini so posledice, ki bi lahko nastale tudi drugim subjektom, ne le pobudnicam. Iz ustaljene ustavnosodne presoje namreč izhaja, da Ustavno sodišče presoja težko popravljive škodljive posledice tudi širše in ne le tistih, ki bi lahko nastale pobudniku.<sup>2</sup> Pri tem gre zlasti za Banko Slovenijo na eni strani in sodišča na drugi strani. Na primer, 11. in 12. člen ZOPVTKK predvidevata z vidika porabe institucionalnih virov Banke Slovenije dolžnost nadzora kršitev ZOPVTKK, vključno z možnostjo začetka postopka za odvzem dovoljenja za opravljanje bančnih storitev. V primeru razveljavitve teh dveh členov ZOPVTKK bi bile te posledice težko popravljive.<sup>3</sup> Na drugi strani je treba upoštevati, da se pred sodišči, vključno z Ustavnim sodiščem, vodi večje število sporov, v katerih so predmet presoje kreditne pogodbe v švicarskih frankih. Ti spori bi zaradi morebitnega umika tožb (drugi odstavek 10. člena ZOPVTKK) ob ugotovitvi preplačila in njegovem poplačilu sicer prenehali. Vendar pa bi ob morebitni ugotovitvi Ustavnega sodišča, da je ZOPVTKK protiustaven, odločitev Ustavnega sodišča povzročila, da bi se začeli ne le identični spori, ki se vodijo že sedaj, temveč tudi novi spori, v katerih bi banke terjale nazaj plačila preplačil, opravljena na podlagi ZOPVTKK.<sup>4</sup> Ob tem ni

---

<sup>1</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-4/20, 27. točka obrazložitve.

<sup>2</sup> Glej npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-315/97 z dne 5. 2. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdlUS IX, 57).

<sup>3</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-4/20, 28. točka obrazložitve.

<sup>4</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-307/11 z dne 1. 12. 2011 (Uradni list RS, št. 100/11), 6. točka obrazložitve.

nezanemarljivo, da bi lahko nekatere terjatve zastarale in da stranke na novo začeti identičnih sporov ne bi bile uspešne zaradi ugovora zastaranja. Take posledice bi bile nepopravljive.<sup>5</sup> Z vidika zahteve po racionalnem in ekonomičnem vodenju sodnih postopkov, ki je prav tako v funkciji zagotavljanja učinkovitosti pravice do sodnega varstva ne le kreditojemalcev in kreditodajalcev, temveč tudi drugih, ki potrebujejo sodno varstvo, ni sprejemljivo, da bi se prenehalo vodenje večjega števila odprtih sodnih postopkov zaradi izvrševanja zakona, za katerega bi Ustavno sodišče kasneje ugotovilo, da je protiušten. Prišlo bi do nepovratne izgube časa in sredstev strank ter virov, ki jih za delovanje sodnega sistema namenja država.<sup>6</sup>

12. Tretja skupina posledic se nanaša na bančni in gospodarski sistem kot celoto. Tudi škodljive posledice, ki se nanašajo na državo kot celoto, lahko vzame v obzir Ustavno sodišče, ko odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa po prvem odstavku 39. člena ZUstS.<sup>7</sup> Kot je bilo pojasnjeno v 10. točki obrazložitve tega sklepa, bi izvrševanje izpodbijanega zakona imelo negativne finančne posledice za vsako izmed pobudnic, s tem pa za slovenski bančni sektor kot celoto. To bi lahko negativno vplivalo na dobičkonosnost in kapital bank, s tem pa na poslabšanje razpoloženja tujih in domačih vlagateljev, ter zaupanja v gospodarski sistem kot celoto, in bi privedlo do povečanja deželnega tveganja Republike Slovenije. Tudi te posledice bi bile težko popravljive.

13. Zadržanje izvrševanja izpodbijane ureditve do končne odločitve v tej zadevi po drugi strani težko popravljivih škodljivih posledic po oceni Ustavnega sodišča ne bi povzročilo. Tiste kreditne pogodbe, ki še veljajo, se bodo še najprej izpolnjevale pod pogoji, kot so bili dogovorjeni ob njihovi sklenitvi, zato za te kreditojemalce ne more priti do drugačnih posledic, kot že dogovorjenih s pogodbo. Za kreditojemalce, pri katerih kreditne pogodbe ne veljajo več, do škodljivih posledic ne more priti. Glavna posledica zadržanja bo, da bo izvedba opravi, ki jih ZOPVTKK nalaga bankam, s tem pa morebitna sklenitev pogodb o ureditvi medsebojnih razmerij, za nekaj časa odložena. Pri tem je treba upoštevati, da kljub začasnemu zadržanju izvrševanja ZOPVTKK zamudne obresti ne bodo prenehale teči, kar nekoliko ublaži odlog sklenitev pogodb o ureditvi medsebojnih razmerij za tiste kreditojemalce, ki bi lahko bili na podlagi ZOPVTKK upravičeni do plačila preplačila.

14. Škodljive posledice izvrševanja morebiti protiuštenih zgoraj opisanih posameznih določb ZOPVTKK iz 10. do 12. točke obrazložitve tega sklepa pretehtajo nad škodljivimi posledicami njihovega začasnega neizvrševanja. Zato je Ustavno sodišče do svoje končne odločitve zadržalo izvrševanje ZOPVTKK. Ustavno sodišče glede na navedeno ocenjuje, da so določbe ZOPVTKK tako tesno medsebojno povezane, da je treba

---

<sup>5</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-117/07 z dne 20. 4. 2007 (Uradni list RS, št. 38/07, in OdlUS XVI, 64), 11. točka obrazložitve.

<sup>6</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-4/20, 27. točka obrazložitve.

<sup>7</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. Up-879/14 z dne 11. 12. 2014, 16. točka obrazložitve.

zadržati izvrševanje celega zakona.<sup>8</sup> Sklenilo je še, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

**C.**

15. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Pri odločanju je bil izločen sodnik dr. Rok Čeferin. Ustavno sodišče je sklep sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto  
Predsednik

---

<sup>8</sup> Prim. sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-91/98 z dne 27. 5. 1999 (Uradni list RS, št. 40/99, in OdlUS VIII, 196), 3. točka obrazložitve, in št. U-I-4/20, 31. točka obrazložitve.