



Številka: U-I-4/20-67

Datum: 2. 3. 2023

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE
SODNIKA DR. MATEJA ACCETTA
K ODLOČBI ŠT. U-I-4/20 Z DNE 16. 2. 2023**

1. Pričujoča zadeva je ena tistih, h kateri se mi zdi še posebej pomembno dodati ločeno mnenje in pojasniti razloge, zaradi katerih izreka nisem mogel podpreti. V veliki meri se z odločbo namreč strinjam. Pritrjujem razumevanju bistvenega sporočila predhodne odločbe Sodišča EU in odločitvi o protiustavnosti 40. člena Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (ZPSVIKOB). Prav tako pritrjujem presoji glede ureditve pavšalnega nadomestila v 4. do 7. členu ZPSVIKOB in glede določb o javni objavi dokumentov ter virtualni podatkovni sobi v 10. do 23. členu ZPSVIKOB, ki je opravljena v delih B.–V. in B.–VI. odločbe. Od presoje kolegov se preveč oddaljim le v delu B.–VII. pričujoče odločbe, a žal to razhajanje glede na oblikovanje izreka pomeni, da odločbe nisem mogel podpreti.

2. V delu B.–VII. odločba namreč ugotovi, da je 40. člen ZPSVIKOB osrednja določba tega zakona, brez katere obstoj zakona kot celote nima več pomena, posledično pa je Ustavno sodišče razveljavilo zakon v celoti. Te odločitve, da je torej treba razveljaviti zakon v celoti, pa iz razlogov, ki jih navajam v nadaljevanju, sam nisem mogel podpreti.

3. Če nekoliko povzamem in strnem bistvo tega razlogovanja, kot ga razumem sam, gre za preplet dveh ugotovitev. V prvi vrsti in predvsem ugotovitve, da je zakonodajalec očitno želel Banko Slovenije opredeliti kot pravno *in* ekonomsko zavezanko za povrnitev škode, zaradi česar bi razveljavitev zgolj nekaterih določb, upoštevno predvsem 40. člena ZPSVIKOB, pretirano posegla v pristojnosti zakonodajalca oziroma njegovo prosto polje presoje.¹ Poleg tega pa (vsekakor v podrejeni meri) še ugotovitve, da bi se, če bi Banka Slovenije obveljala zgolj kot pravni zavezanec, ne pa tudi ekonomski, pod vprašaj postavila verjetnost skrbnega pravedanja Banke Slovenije, saj ne bi nosila škodljivih posledic uspeha nasprotnih strank v odškodninskih sporih.² Do obeh navedenih ugotovitev sem sam zadržan.

¹ Glej 93.–96. točko obrazložitve odločbe.

² Glej op. 106 k 94. točki obrazložitve odločbe.

4. Naj se najprej na kratko odzovem na drugo, ki ji, kot rečeno, sam sicer ne pripisujem bistvene teže za odločitev Ustavnega sodišča. Težko pristanem na tezo, da bi se Banka Slovenije pravdala različno skrbno glede na to, ali bi sama nosila tudi polno ekonomsko breme izplačevanja odškodnin. To po moji presoji ne drži že v pragmatičnem smislu, saj bi vsak neuspeh v odškodninskih sporih vendarle pomenil dodatno ugotovljeno odgovornost Banke Slovenije za povzročeno škodo, pa čeprav se ta ne bi izrazila v ekonomskem smislu. Poleg tega pa sem že na načelni ravni zadržan do teze, da bi skrbnost izvajanja pooblastil in nalog oblastnih institucij oziroma njihovih predstavnikov lahko bila upoštevno odvisna od (ne)posrednosti vezi med njihovim delovanjem in finančnimi posledicami zanje.

5. Poleg tega in pomembneje pa sem zadržan tudi do prvega in za moje razumevanje bistvenega razloga odločbe za razveljavitev zakona kot celote. Po moji oceni vsaj v danih okoliščinah pričujoče zadeve ne drži ocena, da bi razveljavitev manjšega dela zakona pomenila večji poseg v pristojnosti zakonodajalca od razveljavitve zakona v celoti. Res je, da bi že razveljavitev 40. člena ZPSVIKOB pomenila, da Banka Slovenije ne bi mogla nositi bremena dejanske odškodninske odgovornosti, kot jo je urejala izpodbijana določba. Vendar pa to iz dveh razlogov še ne pomeni, da naj bi prav spoštovanje pristojnosti oziroma polja proste presoje zakonodajalca narekovalo razveljavitev celotnega zakona.

6. Prvi je vsebinske narave in ima dve plati. Lahko pritrdim odločbi, da je zakonodajalec želel urediti tako pravno kot dejansko odgovornost Banke Slovenije v zvezi z izvajanjem reorganizacijskih ukrepov v kreditnih institucijah. Ne morem pa pritrditi nadaljevanju sklepanja v odločbi, da ohranitev pravne odgovornosti brez (polne) ekonomske odgovornosti ne bi imela smisla oziroma bi predrugačila namen zakonodajalca. Ohranitev pravne odgovornosti bi bila še vedno skladna z namenom zakonodajalca, ki je pravno odgovornost Banki Slovenije želel pripisati. Poleg tega po moji oceni niti ne drži, da vsebinska odločitev o razveljavitvi 40. člena ZPSVIKOB nujno pomeni, da Banka Slovenije sploh ne more biti ekonomska oziroma dejanska zavezanka za izplačilo odškodnin. Ta vsebinska odločitev pomeni le, kot odločba lepo pojasnjuje v 65. točki obrazložitve, da Banka Slovenije ne more biti dejanska zavezanka na način izpodbijane ureditve iz 40. člena ZPSVIKOB, s katero bi bilo (lahko) nedopustno poseženo v njeno neodvisnost v razmerju do političnih vej oblasti. Ne pomeni pa absolutne prepovedi vsakršne ureditve, ki bi uredila tudi dejansko odgovornost Banke Slovenije za izplačilo odškodnin, če bi ob tem le bilo poskrbljeno za to, da izplačevanje odškodnin ne bi moglo ogroziti učinkovitega in neodvisnega izpolnjevanja njenih nalog. To je izrecno poudarilo tudi Sodišče EU v svoji predhodni odločbi.³ Po moji oceni bi torej zakonodajalec s prilagoditvijo ureditve 40. člena ZPSVIKOB v skladu s sporočili iz sodbe Sodišča EU in odločbe Ustavnega sodišča lahko ohranil tudi ekonomsko

³ Glej sodbo SEU v zadevi C-45/21, Banka Slovenije, z dne 13. 9. 2022, ECLI:EU:C:2022:670, 105. točka obrazložitve.

odgovornost Banke Slovenije, le da ne na način, s katerim bi bila lahko ogrožena njena neodvisnost.

7. V tem oziru tudi ne morem docela slediti razlogovanju iz 96. točke obrazložitve, kjer odločba opisuje hipotetično možnost ureditve, ki bi Banki Slovenije brezpogojno in hitro zagotovila zadostna sredstva ter jo s tem povsem razbremenila dejanske odgovornosti, ki bi prešla na državo, saj lahko ustvarja zmotni vtis, da je to edina možnost, ki bi jo dopuščala razveljavitev zgolj 40. člena ZPSVIKOB. Zakonodajalec bi še vedno imel v svojih rokah vse možnosti, da sprejme tako ureditev, kot se mu zdi najbolj ustrezna oziroma primerna, seveda pa ob upoštevanju odločitev Sodišča EU in Ustavnega sodišča.

8. Slednji razmislek že nakazuje drugi, povezani razlog, ki je sistemske narave in se nanaša na razmerja med vejami oblasti. Odločitev večine je utemeljena z razlogom spoštovanja pristojnosti oziroma polja proste presoje zakonodajalca: ravno z razveljavitvijo celotnega zakona naj bi bila zakonodajalcu prepuščena dovolj svobodna opredelitev ureditve, pri kateri bo lahko upošteval ugotovitev protiustavnosti izpodbijanega 40. člena ZPSVIKOB. A po moji oceni bi imel zakonodajalec to možnost v vsakem primeru. Tudi če bi Ustavno sodišče razveljavilo zgolj 40. člen ZPSVIKOB, a bi bilo do sprejetja ustrezne zakonske rešitve v vsakem primeru onemogočeno izplačevanje odškodnin, bi zakonodajalec po moji oceni še vedno imel možnost, da v zakonsko ureditev v skladu s svojimi pristojnostmi in poljem proste presoje poseže tudi širše, ne zgolj z nadomestitvijo razveljavljenega enega člena. Razveljavitev celotnega zakona mu to polje proste presoje tako morda prej oži kot širi, saj iz nabora njegovih možnosti izvzema tisto, po kateri bi se zadovoljil zgolj z drugačno ureditvijo 40. člena ali nekaj členov zakona.⁴ Razveljavitev celotnega zakona lahko tako sam drugače kot spoštovani kolegi razumem kot odločitev, ki pravzaprav sočasno zakonodajalcu prepušča manj in od njega terja več.

9. Iz navedenih razlogov sam nisem mogel podpreti razveljavitve celotnega zakona, posledično pa tudi ne tako oblikovanega izreka odločbe.

dr. Matej Accetto
Sodnik

⁴ Ob tem se ne spuščam podrobneje v poudarek iz 99. točke obrazložitve odločbe, ki ga bo zakonodajalec morda razumel kot namig, kako naj uredi ali celo mora urediti vprašanje ekonomske odgovornosti. Če bi ga razumel tako, bi mu bila glede na razlogovanje iz zgodnejših točk obrazložitve odločbe potem morda prepuščena zgolj še odločitev, ali potemtakem ni treba sprejeti ureditve, ki bi tudi pravno odgovornost pripisala tistemu subjektu, ki naj nosi ekonomsko breme. Ob takem razumevanju sporočila odločbe pa bi bilo polje proste presoje, ki ga ta prepušča zakonodajalcu, še dodatno zoženo.