



Številka: U-I-4/20-69

Datum: 2. 3. 2023

PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR K ODLOČBI ŠT. U-I-4/20 Z DNE 16. 2. 2023

1. Glasovala sem za odločitev o razveljavitvi Zakona o postopku sodnega in izvensodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (v nadaljevanju ZPSVIKOB). V celoti se strinjam z vsemi nosilnimi stališči odločbe. V tem ločenem mnenju želim opozoriti le na dodaten vidik, ki je bil tako v odločbi kot tudi v sodbi Sodišča EU prezrt, dotika pa se pomembnega vprašanja finančne neodvisnosti ne samo Banke Slovenije, ampak tudi Evropskega sistema centralnih bank (v nadaljevanju ESCB) v celoti.

2. Evropska centralna banka (v nadaljevanju ECB) ima različne dohodke iz tekočega poslovanja. V grobem jih je mogoče razdeliti na (1) dohodke iz poslov denarne politike, (2) dohodke iz opravljanja deviznih poslov in (3) dohodke iz druge dejavnosti.¹

3. Prvič, eden od instrumentov denarne politike je tudi izključna pravica odobriti izdajanje bankovcev v EU (128. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU). Zaradi decentralizirane narave ESCB pa ECB prepušča operativno izvajanje denarne politike nacionalnim centralnim bankam, pri čemer so te vezane na smernice in navodila ECB. Ker ECB opravi večino nalog prek nacionalnih centralnih bank, ima v primeru izvajanja denarne politike le redko prihodke.² ECB prepušča nacionalnim centralnim bankam tudi dajanja eurobankovcev v obtok. Pri tem pripada ECB 8 % skupne vrednosti eurobankovcev v obtoku, v zameno pa ima ECB znotraj Eurosistema za vrednost, ki je enaka vrednosti eurobankovcev, ki jih izda, do nacionalnih centralnih bank terjatve v sorazmerju z

¹ Za natančnejšo analizo prihodkov ECB glej R. Zagradišnik, Položaj Evropske centralne banke v pravnem redu Evropske unije, doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2014, str. 88–90.

² C. Gaitanides, Das Recht der Europäischen Zentralbank, Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, str. 59.

njihovimi deleži v ključu za vpis kapitala. Ker se te terjatve obrestujejo, ima tudi to posledice na dohodkovni strani bilance ECB.³

4. Drugič, poleg določitve in izvajanja denarne politike je ena izmed ključnih nalog Eurosistema tudi opravljanje deviznih poslov (drugi odstavek 127. člena PDEU). Te posle mora ECB opravljati v skladu s formalnimi sporazumi o sistemu deviznih tečajev za euro glede na valute tretjih držav ali v skladu s splošnimi usmeritvami za politiko deviznega tečaja, ki jih sklone oziroma oblikuje Svet v skladu s postopkom po 219. členu PDEU. Razmejitev pristojnosti v Eurosistemu predvideva, da ECB intervenira na deviznem trgu za svoj račun. Pri tem ne uporablja deviznih rezerv nacionalnih centralnih bank, vendar slednje sodelujejo pri intervencijah kot zastopniki ECB.⁴ Pri intervencijah lahko pride do izgube. Če opravlja ECB nakupe v korist eura, ima to za posledico zmanjšanje deviznih rezerv ECB. Nakupom deviz sledi knjižno gledano zmanjšanje depozitov v eurih kreditnih institucij pri nacionalnih centralnih bankah, ker ECB sama ne razpolaga s takšnimi depoziti v Euroobmočju. Ta pravila veljajo tudi, ko ECB devize prodaja, le da mora takrat plačati ustrezne obrestne mere za depozite do nacionalnih centralnih bank. Za financiranje lahko ECB uporabi sredstva v tujih devizah, ki jih pridobi pri nakupih. Ali bo poslovanje ECB pri intervencijah na deviznem trgu pozitivno, je odvisno od razlik v mednarodnih obrestnih merah.⁵

5. Tretjič, ECB mora opravljati še vrsto drugih dejavnosti, med katerimi je treba posebej omeniti mednarodno sodelovanje ECB,⁶ opravljanje čezmejnega plačilnega prometa, nadzorno funkcijo ECB v zvezi z opravljanjem plačilnega prometa,⁷ nadzor nad tem, ali kreditne institucije izpolnjujejo denarnopolitične zahteve, in zbiranje statističnih podatkov.⁸ Morebitni prihodki iz opravljanja teh nalog so ocenjeni kot minimalni.⁹

6. Člen 33.1 Statuta ureja razporeditev čistega dobička in izgube ECB. Po njem mora Svet ECB najprej določiti znesek, ki ne sme presegati 20 % čistega dobička, ki se prenese v splošni rezervni sklad, vendar največ do višine, ki je enaka 100 % kapitala ECB. Preostali čisti dobiček se razdeli med nacionalne centralne banke sorazmerno z njihovimi vplačanimi deleži. Nesodelujoče države članice so pri delitvi čistega dobička izvzete, saj ne morejo deliti denarnega dobička,¹⁰ k nastanku katerega ne prispevajo.

7. Kaj pravilo, po katerem se preostali čisti dobiček ECB razdeli med nacionalne centralne banke sorazmerno z vplačanimi deleži, pomeni za obravnavano zadevo? Kot

³ Vse povzeto po R. Zagradišnik, nav. delo, str. 88.

⁴ G. Rösl, *Seignorage in der EWU: Eine Analyse der Notenbankgewinnentstehung und -Verwendung des Eurosystems*, Peter Lang Verlag, Frankfurt na Majni 2002, str. 74.

⁵ Vse povzeto po R. Zagradišnik, nav. delo, str. 89.

⁶ Člen 138 PDEU.

⁷ Člen 23 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju Statut).

⁸ Člena 5.1 in 5.2 Statuta.

⁹ K posameznim prihodkom glej G. Rösl, nav. delo, str. 78 in nasl.

¹⁰ Člen 42.1 Statuta.

izhaja iz odločbe, je zakonodajalec Banki Slovenije naložil nalogo, ki primarno ni naloga centralne banke, tj. izvajanje reorganizacijskih ukrepov po Direktivi 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (UL L 125, 5. 5. 2001, str. 15 – v nadaljevanju Direktiva 2001/24/ES), hkrati pa ji je naložil tudi odškodninsko odgovornost za morebitno opustitev dolžne skrbnosti pri izvajanju te naloge. Pri tem je določil tudi, kako se financira izplačilo pavšalnega nadomestila in odškodnine (40. člen ZPSVIKOB). Pri tem je ključno, da se presežek prihodkov nad odhodki po razporeditvi sredstev v posebne rezerve, razporedi v namenske rezerve Banke Slovenije. Namenske rezerve so namenjene izključno izplačilu pavšalnega nadomestila iz 4. člena tega zakona in odškodnine na podlagi pravnomočnih odločb, ki so izdane v postopku po tem zakonu.

8. Součinkovanje pravil iz člena 33.1 Statuta in prvega odstavka 40. člena ZPSVIKOB bi pomenilo, da bi se izvajanje reorganizacijskih ukrepov po Direktivi 2001/24/ES financiralo tudi s prihodki, ki jih Banka Slovenije prejme od ECB in ki s to nalogo, ki hkrati ni naloga ESCB, nima nič skupnega. Drži sicer, da je Sodišče EU sprejelo stališče, da to nalogo nacionalne centralne banke smejo opravljati.¹¹ Ker pa ne gre za izvirno centralnobančno nalogo, je treba upoštevati omejitve, ki izvirajo iz primarnega prava EU. Taka omejitev je tudi finančna neodvisnost nacionalne centralne banke, ki opravlja naloge izvajanje reorganizacijskih ukrepov po Direktivi 2001/24/ES, pa tudi neodvisnost ESCB kot celote.

9. Presežek prihodkov nad odhodki ECB in s tem ESCB, ki po zgoraj opisanem ključu pripadajo Banki Slovenije, bi se torej uporabljal tudi za financiranje naloge, ki jo je zakonodajalec (dodatno) naložil Banki Slovenije, pri tem pa prezrl, da bi bil vir financiranja morebitnih odškodnin tudi del prihodka, ki ima svoj vir v prihodkih iz nalog ESCB. Še več, financiranje morebitne odškodninske odgovornosti iz opravljanja dodatne naloge nacionalne centralne banke bi celo lahko ogrozilo opravljanje nalog, ki so po definiciji centralnobančne naloge in so kot take opredeljene v PDEU in Statutu. To pa bi vplivalo ne le na Banko Slovenije, temveč tudi na ESCB kot celoto.

10. Opisani vidik finančne neodvisnosti Banke Slovenije (in ESCB kot celote) me je dodatno utrdil v prepričanju, da pomeni financiranje izplačila pavšalnega nadomestila in odškodnine (40. člen ZPSVIKOB) nedopusten poseg v neodvisnost nacionalne centralne banke, ki ga prepovedujeta tako prvi odstavek 152. člena Ustave kot tudi pravo EU.

11. Podpiram tudi odločitev o razveljavitvi celotnega zakona. Čeprav bi bilo možno razveljaviti le tiste določbe ZPSVIKOB, za katere je Ustavno sodišče izrecno ugotovilo protiustavnost (v prvi vrsti 40. člen ZPSVIKOB), se strinjam z večinsko oceno, da bi taka odločitev premočno posegla v pristojnosti zakonodajalca, saj bi popolnoma

¹¹ Sodba Sodišča EU v zadevi *Banka Slovenije proti Državnemu zboru Republike Slovenije*, C-45/21, z dne 13. 9. 2022, 53. do 56. točka obrazložitve.

spremenila njegov namen (93. točka obrazložitve). Odločitev o razveljavitvi celotnega zakona zato ni zgolj najbolj pragmatična, ampak tudi najbolj primerna ustavnopravna rešitev.

dr. Špelca Mežnar, l.r.
Sodnica